

**Межучрежденческая мобильность персонала и
обеспечение баланса между работой и личной
жизнью в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Подготовили:

*Энрике Роман Морей
Эвен Фонтейн Ортис*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2010 год**



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2010/8
Russian
Original: English

**Межучрежденческая мобильность персонала и
обеспечение баланса между работой и личной
жизнью в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Подготовили:

*Энрике Роман Морей
Эвен Фонтейн Ортис*

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2010 год**

*Резюме***Межучрежденческая мобильность персонала и обеспечение баланса между работой и личной жизнью в организациях системы Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2010/8**

Цель настоящего обзора – оценить политику и механизмы, регулирующие мобильность персонала и обеспечение баланса между работой и личной жизнью с общесистемной точки зрения, и предложить участвующим организациям и их соответствующим руководящим органам независимую внешнюю оценку соответствующих проблем. Настоящий доклад содержит рекомендации и ряд предложений по согласованию и укреплению системы мобильности персонала и обеспечения баланса между работой и личной жизнью в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Настоящий доклад не представляет собой обзор индивидуальной политики в области мобильности, которая в настоящее время сложилась в соответствующих организациях общей системы Организации Объединенных Наций, равно как и обзор ее осуществления; вместе с тем в докладе упоминаются некоторые отдельные случаи с целью проиллюстрировать соответствующие примеры или сделать выводы на основе передовых видов практики и усвоенных уроков.

Основные установленные факты и выводы**Общая система, различные потребности в области мобильности**

- В состав системы Организации Объединенных Наций входят очень разные международные организации. Их мандаты, размеры, практические потребности и осуществляемая ими деятельность широко варьируются; в настоящее время весьма мобильные организации сосуществуют с другими учреждениями, в которых мобильность персонала отнюдь не является одной из серьезных проблем. С учетом существенных различий между организациями системы нет и какой-либо "единой схемы мобильности, которая подходила бы для всех организаций". Инспекторы согласны с этим утверждением и подчеркивают, что конечной целью мобильности является как можно более эффективное достижение целей, поставленных перед каждой организацией; таким образом, если цели организаций разнятся, то и политика в области мобильности в каждой организации также должна быть индивидуализирована и адаптирована к ее конкретным потребностям. Однако систему межучрежденческой мобильности можно расширить, сосредоточив внимание на общих характеристиках и ценностях, которые присущи всем международным организациям, входящим в общую систему Организации Объединенных Наций.

Диалог между персоналом и администрацией: соответствие организационных потребностей и потребностей персонала

- Инспекторы считают, что в настоящее время существует реальная необходимость в улучшении диалога между персоналом и администрацией и что персонал должен быть официально представлен и должен принимать участие в обсуждениях, которые проводятся Сетью по вопросам людских ресурсов. Как показывает опыт некоторых организаций, лишение персонала возможности участвовать в переговорах, преследующих цель разработать комплексную политику управления людскими ресурсами, в том числе систему мобильности персонала, может привести лишь к неудаче.

Механизмы мобильности в системе Организации Объединенных Наций

- В 2005 году КСР опубликовал Соглашение о межучрежденческой мобильности. Оно было призвано заменить прежнее межорганизационное соглашение в отношении переводов, прикомандирования или временного откомандирования сотрудников в рамках организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций. Это Соглашение о межучрежденческой мобильности представляет собой нормативно-правовую основу, в соответствии с которой сотрудники, а также отпускающие и принимающие их организации, которые приняли это Соглашение, согласуют и определяют свои соответствующие обязанности. Однако по прошествии пяти лет после того, как это Соглашение было введено в действие, организации так и не достигли консенсуса в отношении его осуществления; если некоторые организации применяют его, то другие его не приняли и продолжают использовать прежнее соглашение. Эта запутанная ситуация отнюдь не способствует общесистемной мобильности и приводит к тому, что каждый отдельный случай представляет собой исключение и, в зависимости от конкретных обстоятельств каждой операции, предполагает необходимость составления специального контракта.
- Инспекторы хотели бы обратить внимание организаций системы на возможные правовые последствия использования двух разных правовых инструментов для одной и той же цели, что создает разные условия, могущие привести к возникновению такой ситуации, которая будет восприниматься как потенциальная дискриминация некоторых сотрудников. Они полагают, что настало время достичь консенсуса, и настоятельно рекомендуют организациям принять решение об использовании только одного правового документа.

Данные о межучрежденческой мобильности

- В целях оценки уместности межучрежденческой мобильности и количественного определения степени успеха политики и инициатив в области мобильности необходимо в обязательном порядке разработать значимые показатели достижения результатов и соответствующие механизмы мониторинга. Вместе с тем соответствующие данные, необходимые для анализа масштабов и тенденций в области межучрежденческой мобильности, получить непросто.
- Данные, представленные организациями, показывают, что масштабы межучрежденческой мобильности незначительны: число сотрудников, которые переходили из одной организации в другую в рамках всей

системы Организации Объединенных Наций, составляет менее 300, или в среднем менее 1%. Межучрежденческая мобильность обусловлена потребностями отдельных сотрудников; она не является следствием какой-либо разработанной стратегии или упреждающих действий организаций, а есть лишь следствие усилий отдельных сотрудников, стремящихся получить повышение по службе или перейти на более интересную работу, или просто желания переехать в другое место. В случае межучрежденческой мобильности организации выполняют не управленческие, а лишь административные функции.

Согласование деловой практики в рамках системы Организации Объединенных Наций

- Согласование деловой практики – это необходимый элемент содействия межучрежденческой мобильности. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что организации вполне осознают эту важную проблему, и поддерживают предпринимаемые ими в настоящее время усилия по дальнейшему согласованию деловой практики. Кроме того, они поощряют переход на общий свод положений о персонале и правил для персонала для всей системы Организации Объединенных Наций. Общая система нуждается в общих положениях и правилах.

Единство действий: одна общая система, один общесистемный персонал

- По мнению Инспекторов, вполне очевидно, что концепция "Единство действий" предполагает наличие общесистемного персонала, который в идеале подчинялся бы в административном порядке одному и тому же своду положений и правил, что, несомненно, способствовало бы общесистемной мобильности. Этот аспект находит подтверждение на практике. Оценки, проведенные по линии экспериментальных проектов в рамках концепции "Единство действий", позволили сделать вывод о том, что в области управления людскими ресурсами требуется дальнейшее согласование. Уроки, усвоенные в результате реализации этих экспериментальных проектов, диктуют необходимость повышения уровня согласования и потребность в "одном общесистемном персонале".

Развитие общесистемной культуры Организации Объединенных Наций

- Общая система Организации Объединенных Наций представляет собой сложную структуру, в состав которой входят различные международные организации, где действует своя организационная культура, формировавшаяся в каждой организации на протяжении многих лет. Эта сложная структура отнюдь не способствует формированию общей культуры. Вместе с тем в настоящее время есть некоторые культурные элементы, общие для всех организаций, которые, по мнению Инспекторов, следует положить в основу дальнейшего развития общесистемной культуры, которая пока еще находится на стадии зарождения. Единственный способ успешного распространения общей культуры Организации Объединенных Наций – сосредоточение внимания на общих аспектах и совместных целях.
- Для того чтобы интегрировать концепцию мобильности в общесистемную культуру, которую еще предстоит сформировать, необходимо сделать очень много. Вместе с тем сейчас есть много возможностей для введения в практику системы межучрежденческой мобильности в качестве одного из важных элементов укрепления

общесистемной культуры; для того чтобы укрепить ее, особое внимание следует обратить на такие области, как восстановительные работы после бедствий, гуманитарная помощь, поддержание мира и миростроительство и широкое техническое сотрудничество, когда общество в целом рассчитывает на согласованные и эффективные ответные меры со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций.

Межучрежденческие инициативы; мыслить категориями будущего

- В настоящее время межучрежденческая мобильность проявляется спонтанно по инициативе персонала; она не является следствием ни разработанной стратегии, ни упреждающих действий организаций. В этой связи Инспекторы предлагают организациям думать нестандартно и подходить к этому вопросу творчески. Новые инициативы в области межучрежденческой мобильности могут и должны быть разработаны.
- Этот раздел содержит некоторые предложения и идеи, высказанные сотрудниками в ходе бесед, которые были проведены Инспекторами во время их миссий на места. Они рассчитывают, что эти идеи могут послужить "пищей для размышлений" в ходе соответствующих обсуждений, которые будут проводиться организациями в рамках КСР.

Занятость супругов и мобильность персонала

- Трудности, с которыми сталкиваются супруги-эмигранты в плане возможности продолжить свою профессиональную деятельность, являются одним из самых важных препятствий, которое необходимо преодолеть, для того чтобы можно было принимать на работу высококвалифицированных сотрудников и укреплять систему мобильности персонала. Это обусловлено главным образом правовыми ограничениями, которые устанавливаются принимающими странами в вопросах доступа к их местным рынкам труда. Это – давнишняя проблема, и Инспекторы выражают сожаление по поводу того, что, несмотря на неоднократные рекомендации и резолюции Генеральной Ассамблеи, эта проблема до сих пор не решена. Они еще раз обращают внимание на рекомендацию, которая была включена в предыдущие доклады ОИГ и в которой говорится о необходимости найти решение этой важнейшей проблемы. Они призывают организации продолжить свои скоординированные усилия. Этот вопрос желательно включать в повестку дня переговоров по заключению любого нового соглашения с принимающей страной и будущих переговоров по пересмотру действующих соглашений.

Обеспечение баланса между работой и личной жизнью в системе Организации Объединенных Наций: нынешнее состояние и вызовы

- Баланс между работой и личной жизнью в системе Организации Объединенных Наций понимается как определенный комплекс различных механизмов организации труда, преследующих цель создать более гибкие условия труда и – в качестве конечной цели – найти оптимальный баланс между работой и личной жизнью, который при этом содействовал бы повышению эффективности работы организации. Некоторыми из наиболее распространенных вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, которые предусмотрены всеми организациями общей системы Организации Объединенных Наций, являются: гибкий график работы, отпуск по беременности и рода,

предоставление отцу отпуска по уходу за ребенком и отпуск по семейным обстоятельствам.

- Инспекторы считают, что число вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, которые существуют в рамках системы, относительно хорошо охватывают потребности сотрудников в более гибких условиях работы. Этот вопрос, по их мнению, сводится не к выбору вариантов, а к тому, как они применяются на практике.

Медицинские соображения и соображения, связанные с состоянием здоровья сотрудников

- Соображения, связанные с состоянием здоровья сотрудников, должны являться неотъемлемой частью политики в области мобильности персонала. Инспекторы полагают, что медицинские службы должны активнее участвовать в разработке и осуществлении соответствующей политики в области управления людскими ресурсами, в том числе на общесистемном уровне. Медицинские службы способны помочь руководству, которое отвечает за управление кадровыми ресурсами, принимать более эффективные и более обоснованные решения в отношении мобильности персонала.
- Медицинские службы должны также играть более важную роль в поддержке программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью. К сожалению, руководство работой медицинских служб в системе Организации Объединенных Наций, в том числе консультационных служб, не осуществляется в соответствии с какой-либо единой политикой или схемой управления.
- Инспекторы поддерживают мнения Рабочей группы директоров медицинских подразделений, которая заявила о своей растущей обеспокоенности по поводу нынешней способности системы Организации Объединенных Наций предохранять, беречь и контролировать здоровье своих сотрудников. Это особенно относится к тем сотрудникам, которым приходится работать в местах службы с трудными условиями и в контексте стратегического перехода Организации Объединенных Наций на систему мобильности и расширения присутствия на местах.

Рекомендации для рассмотрения руководящими органами и/или исполнительными главами

➤ Рекомендация 1

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует в срочном порядке согласовать содержание и единообразную практику применения в рамках системы Организации Объединенных Наций одного правового инструмента по регулированию мобильности персонала между организациями общей системы Организации Объединенных Наций. Ему следует также определить, в частности, соответствующие обязанности организаций в части распределения финансовых обязательств, связанных с различными видами перемещения персонала.

➤ Рекомендация 2

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует разработать

общесистемные стандарты систематического сбора, мониторинга и регулярного представления соответствующих данных о мобильности персонала, в том числе о межучрежденческой мобильности и мобильности, которая носит внутренний характер для соответствующих организаций.

➤ **Рекомендация 3**

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует подготовить план действий, включая конкретные сроки и обязанности, по разработке одного свода общих положений о персонале и правил для персонала, применимых к общей системе Организации Объединенных Наций в целом.

➤ **Рекомендация 4**

Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует проанализировать свои внутренние системы мобильности и/или ротации персонала с общесистемной точки зрения с целью сделать их такими, чтобы они поддерживали межучрежденческие инициативы в области мобильности, соответствовали им и согласовывались с ними.

➤ **Рекомендация 5**

В контексте КСР исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свои внутренние правила по этому вопросу с целью обеспечить, чтобы все вакантные должности в их соответствующих организациях были открыты для всех сотрудников Организации Объединенных Наций, включая тех, кто работает в других организациях системы, на таких же условиях, что и те, которые установлены для их собственных сотрудников.

➤ **Рекомендация 6**

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует разработать межучрежденческую общесистемную политику, включая нормативно-правовую базу, в отношении новых контрактов и последующего вводного инструктажа новых сотрудников, принимаемых на работу в любую организацию общей системы, в целях формирования соответствующей общесистемной культуры.

➤ **Рекомендация 7**

Координационному совету руководителей (КСР) следует рассмотреть возможность внедрения новых схем ротации/мобильности персонала на общесистемном уровне и в целях содействия добровольному участию персонала в гуманитарной и/или миротворческой деятельности.

➤ **Рекомендация 8**

Координационному совету руководителей (КСР) следует рассмотреть возможность внедрения новых механизмов межучрежденческой мобильности персонала на общесистемном уровне на основе концепции общих и профильных сетей профессиональных групп.

➤ **Рекомендация 9**

Руководящим органам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует обратить внимание властей принимающих

стран на необходимость облегчения доступа к местным рынкам труда супругов сотрудников международных организаций посредством, в частности, предоставления им разрешений на работу или принятия аналогичных мер.

➤ **Рекомендация 10**

Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует систематически оценивать эффективность программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью на периодической основе и включать, в частности, анализ затрат и выгод, связанных с такими программами, в их регулярные доклады о результатах работы.

Содержание

		<i>Стр.</i>
	Резюме	iii
	Сокращения	iv
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>
I.	Введение	1–10 1
II.	Межучрежденческая модельность: положение дел	11–46 3
	A. Общая система, различные потребности в области мобильности ...	11–17 3
	B. Диалог между персоналом и администрацией: соответствие организационных потребностей и потребностей персонала	18–21 5
	C. Механизмы мобильности в системе Организации Объединенных Наций	22–37 5
	D. Данные о межучрежденческой мобильности	38–46 9
III.	Межучрежденческая мобильность: путь вперед	47–97 12
	A. Согласование деловой практики в рамках системы Организации Объединенных Наций	47–63 12
	B. Единство действий: одна общая система, один общесистемный персонал	64–70 15
	C. Развитие общесистемной культуры Организации Объединенных Наций	71–77 17
	D. Межучрежденческие инициативы; мыслить категориями будущего	78–90 19
	E. Занятость супругов и мобильность персонала	91–97 22
IV.	Обеспечение баланса между работой и личной жизнью	98–120 25
	A. Обеспечение баланса между работой и личной жизнью в системе Организации Объединенных Наций: нынешнее состояние и вызовы	98–111 25
	B. Медицинские соображения и соображения, связанные с состоянием здоровья сотрудников	112–120 29
V.	Заключение	121–123 31
Приложения		
I.	Данные о мобильности персонала за 2007, 2008 и 2009 годы	33
II.	Программы обеспечения баланса между работой и личной жизнью в организациях общей системы Организации Объединенных Наций (2008 год)	35
III.	Обзор действий, которые надлежит предпринять участвующим организациям по рекомендациями ОИГ	37

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ГЕСА	Всемирная ассоциация супругов-экспатриантов
ЗСиМП	Занятость супругов и мобильность персонала
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
ККСАМС	Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПООН	Колледж персонала Организации Объединенных Наций
КСР	Координационный совет руководителей
ЛЕСА	Местная ассоциация супругов-экспатриантов
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ММОО	Меморандум о межорганизационном обмене
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН	Организация Объединенных Наций
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

ФАМГС	Федерация ассоциаций международных гражданских служащих
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭКЛАК ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭСКЗА ООН	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии
ЮНВТО	Всемирная туристская организация ООН
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕРВ	Федерация международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела в 2009 году обзор мобильности персонала и баланса между работой и личной жизнью сотрудников в организациях общей системы Организации Объединенных Наций. Этот обзор является результатом двух разных внутренних предложений, которые были выдвинуты в ОИГ и включены сначала в ее программу работы на 2008 год. Первое предложение касалось только мобильности персонала, а второе – баланса между работой и личной жизнью сотрудников. Впоследствии ОИГ решила объединить оба предложения в одно.

2. Решение подготовить только один доклад, объединив оба этих вопроса, было принято после того, как Инспекторы узнали, что секретариат Координационного совета руководителей (КСР) воспользовался услугами одного консультанта для анализа вопросов гармоничного совмещения в системе Организации Объединенных Наций служебных обязанностей и личной жизни. Анализ, приведенный в докладе¹, подготовленном консультантом, позволил выявить существенные накладки между этими двумя инициативами, вследствие чего Инспекторы решили сосредоточить свое внимание главным образом на мобильности персонала; однако настоящий обзор содержит одну главу по вопросам обеспечения баланса между работой и личной жизнью, которая была подготовлена с учетом и на основе выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе, составленном секретариатом КСР.

3. Цель настоящего обзора – оценить политику и механизмы, регулирующие мобильность персонала и обеспечение баланса между работой и личной жизнью с общесистемной точки зрения, и предложить участвующим организациям и их соответствующим руководящим органам независимую внешнюю оценку соответствующих проблем с целью рекомендовать ряд предложений по согласованию и укреплению политики, процедур и соответствующих механизмов в области мобильности персонала и обеспечения баланса между работой и личной жизнью сотрудников в рамках всей системы.

4. ОИГ проанализировала политику в области мобильности, введенную в действие секретариатом Организации Объединенных Наций в 2002 году, и подготовила соответствующий доклад², в котором рекомендуются базовые принципы рациональной разработки и применения конструктивной схемы обеспечения мобильности. Вместе с тем вопросы мобильности персонала и обеспечения баланса между работой и личной жизнью сотрудников рассматриваются в докладе ОИГ с общесистемной точки зрения впервые. Следует отметить, что настоящий доклад не представляет собой обзор индивидуальной политики в области мобильности, которая в настоящее время сложилась в соответствующих организациях общей системы Организации Объединенных Наций, равно как и обзор ее осуществления; вместе с тем в докладе могут упоминаться некоторые отдельные случаи с целью проиллюстрировать соответствующие примеры или сделать выводы на основе передовых видов практики и усвоенных уроков. В настоящем обзоре не рассматривается мобильность или перемещения сотрудников, которые принимаются на службу в общую систему Организации Объединенных Наций или покидают ее.

¹ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" (CEB/2008/HLCM/HR/11 rev 1).

² "Мобильность персонала в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/7).

5. Мобильность персонала и гармоничное совмещение служебных обязанностей и личной жизни – два важнейших компонента стратегий управления людскими ресурсами. Фактически некоторые должностные лица, с которыми были проведены беседы, считают, что мобильность персонала – это всего лишь одна часть более широкой концепции баланса между работой и личной жизнью с учетом того, что ничто не может в большей степени повлиять на гармоничное совмещение служебных обязанностей и личной жизни, чем жесткие требования в отношении мобильности. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций проводят различие между этими двумя концепциями и рассматривают баланс между работой и личной жизнью сотрудников в качестве соответствующего набора возможностей, которые допускают более гибкие механизмы организации работы и связанные с этим условия, такие как работа на дому, гибкие графики работы и т.д., в то время как мобильность персонала до сегодняшнего дня рассматривалась в качестве самостоятельного отдельного вопроса и не включалась в круг вопросов, связанных с гармоничным совмещением служебных обязанностей и личной жизни. Эта тенденция может измениться с учетом того, что Сеть по вопросам людских ресурсов КСР на своей восемнадцатой сессии ввела более широкую концепцию "благополучия сотрудников", которая включает в себя аспекты баланса между работой и личной жизнью, мобильности персонала и консультирования персонала.

6. Система Организации Объединенных Наций развивается в контексте быстро меняющихся условий и с учетом новых глобальных вызовов; такие вопросы, как техническое сотрудничество, восстановление после бедствий, деятельность, связанная с оказанием гуманитарной помощи и поддержанием мира, все чаще и чаще включаются в повестку дня организаций общей системы, что обязывает их делать больше и лучше, решать поставленные задачи в любой точке мира и посредством укрепления координации между ними, в частности на местном уровне, ради достижения конечной цели, каковой является "Единство действий". Новые запросы со стороны соответствующих заинтересованных сторон привели к трансформации организационных потребностей, вследствие чего некоторые организации ввели в действие, в частности, новые схемы мобильности персонала в попытке удовлетворить эти новые запросы.

7. В процессе подготовки этого обзора были организованы миссии в некоторые общие штаб-квартиры (Нью-Йорк, Женева, Вена, Рим и Париж); в штаб-квартиры двух региональных комиссий: Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК ООН) и Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА ООН); а также в отдельные региональные и страновые отделения (Мексика и Панама). В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, которая использовалась при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора имеющейся документации, анкетирования, бесед, групповых совещаний администрации и персонала и углубленного анализа. Инструкции по проведению бесед были направлены некоторым участвующим организациям, и Инспекторы провели беседы в вышеупомянутых точках; они запросили также мнения Комиссии по международной гражданской службе (МКГС) и КСР, включая их секретариаты. Они также запросили замечания участвующих организаций по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

8. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ подготовка настоящего доклада была завершена после консультаций с инспекторами, с тем

чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы. Поэтому сделанные в нем выводы и рекомендации отражают мнения Группы.

9. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении III приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются те рекомендации, которые актуальны для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации.

10. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Межучрежденческая мобильность: положение дел

A. Общая система, различные потребности в области мобильности

11. Система Организации Объединенных Наций состоит из международных организаций, которые в индивидуальном порядке в течение многих лет адаптировали свои структуры и политику к глобальным вызовам и меняющимся запросам своих клиентов. Их мандаты и практические потребности, а также осуществляемые ими виды деятельности широко варьируются. В рамках общей системы в настоящее время весьма мобильные организации сосуществуют с другими учреждениями, в которых мобильность персонала отнюдь не является одной из серьезных проблем. С одной стороны, есть организации, в которых используются давно сложившиеся схемы мобильности персонала, а, с другой, есть и организации, которые вообще не разработали какой-либо официальной политики в этой области.

12. Фонды и программы, такие как ЮНИСЕФ, ПРООН, УВКБ или ВПП, являют собой наглядные примеры весьма мобильных структур, в то время как высокоспециализированные организации, такие как ВПС, ЮНВТО, ВМО или ВОИС, – яркие примеры организаций с низкими требованиями в области мобильности. Между этими двумя крайностями есть еще одна категория организаций с широким географическим охватом за счет своих полевых отделений, таких как МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО и большинство подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций³, в которых мобильность является относительно существенной, однако не такой интенсивной, как в тех организациях с высокой мобильностью, которые упомянуты выше.

13. Беседы показали, что с учетом существенных различий между организациями системы какой-либо "единой схемы мобильности, которая подходила бы для всех организаций", не существует. Инспекторы согласны с этим утверждением и подчеркивают, что конечной целью мобильности является как можно более эффективное достижение целей, поставленных перед каждой организацией, и что если цели организаций разнятся, то и политика в области

³ Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) является в Секретариате исключением.

мобильности должна быть иной. Схемы мобильности, которые являются внутренними для одной организации, определяются в настоящем докладе как внутриорганизационная или внутренняя мобильность, тогда как мобильность между организациями общей системы Организации Объединенных Наций определяется как экстраорганизационная или межучрежденческая мобильность.

14. В дополнение к различным организационным целям существуют и другие важные аспекты, которые привносят элемент различия между организациями общей системы. Организации в процессе своего развития формировали свою собственную специфическую организационную культуру. ОИГ в своем докладе "Мобильность персонала в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/7) указывала на важность развития, поощрения и поддержки правильной организационной культуры в целях грамотной реализации на практике схем мобильности. В некоторых организациях, например в тех, которые указаны выше в качестве организаций с высоким уровнем мобильности, уже есть своя "культура мобильности", в то время как в других организациях концепция мобильности персонала в их собственную организационную культуру не включена.

15. Некоторые организации пытались время от времени ввести в действие более жесткие требования в отношении мобильности (например, Секретариат ООН, ЮНЕСКО, УКГВ), которые неизменно наталкивались на значительное внутреннее противодействие, равно как и правила, которые не были ориентированы на обеспечение работоспособности систем мобильности. Вместе с тем с общесистемной точки зрения Инспекторы приходят к выводу о том, что в целях дальнейшего развития и укрепления общесистемной культуры Организации Объединенных Наций, которая облегчала бы мобильность, нужно сделать гораздо больше. Этот вопрос общесистемной культуры Организации Объединенных Наций анализируется в данном обзоре более подробно ниже.

16. Еще один важный аспект, который привносит элемент различия между организациями и который надлежит рассматривать в контексте межучрежденческой мобильности, – это весьма специализированный характер деятельности, осуществляемой организациями общей системы Организации Объединенных Наций, который – и это вполне логично – предполагает потребность в весьма специализированных людских ресурсах, которые трудно заменить или перевести в другие организации. Мобильность этих специализированных категорий персонала обходится дорого и зачастую неэффективна. Большинство организаций признают эту трудность в рамках своей собственной политики в области мобильности и ограничивают требования, предусматривающие обязательную мобильность (если таковые существуют вообще), которые применялись бы к высокоспециализированным видам работы.

17. Несмотря на существующие различия, Инспекторы полностью поддерживают получающую все большее распространение идею о том, что общесистемную мобильность необходимо поощрять и облегчать и далее; это следует делать с акцентом на общих характеристиках и совместных интересах. Аргументация в этой связи варьируется от большей мотивации сотрудников, о чем будет говориться в последующих пунктах, до укрепления системы ответных мер на глобальные вызовы. Совершенно очевидно, что ни одна организация в одиночку не в состоянии принять всесторонние ответные меры в связи с глобальными вызовами или ситуациями, предполагающими крупномасштабные восстановительные работы после бедствий. Партнерства

всех видов, будь то между организациями системы, государственным или частным секторами, диктуют необходимость более тесной координации и лучшего понимания практики других сторон. Общесистемная мобильность может способствовать этому, поощряя более полное осуществление концепции "Единство действий" и повышая тем самым эффективность работы всей системы.

В. Диалог между персоналом и администрацией: соответствие организационных потребностей и потребностей персонала

18. Соответствие организационных потребностей и потребностей персонала можно обеспечить только с помощью механизмов диалога между персоналом и администрацией; на системном уровне этот диалог следует налаживать на основе общесистемного механизма и официального участия представителей персонала в некоторых мероприятиях и совещаниях Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ).

19. Инспекторы с удовлетворением отмечают участие в обсуждениях КВУУ представителей трех федераций персонала: Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС), Координационного комитета союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций (ККСАМС) и Федерации международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕРВ). Однако, несмотря на то, что федерации персонала приглашаются на некоторые совещания Сети по вопросам людских ресурсов и участвуют в работе многих из ее рабочих групп, а также Руководящего комитета КВУУ по вопросам охраны и безопасности персонала, федерации персонала в ходе их участия в работе восемнадцатой сессии КВУУ в очередной раз подтвердили свои просьбы укрепить диалог с администрацией и выразили неудовлетворение по поводу нынешнего уровня участия представителей персонала в соответствующих обсуждениях КВУУ⁴.

20. Инспекторы считают, что в настоящее время существует реальная необходимость в улучшении диалога между персоналом и администрацией и что персонал должен быть во всех случаях представлен и должен участвовать, в частности, в обсуждениях в рамках Сети по вопросам людских ресурсов. Как показывает опыт некоторых организаций, лишение персонала возможности участвовать в переговорах, преследующих цель разработать комплексную политику управления людскими ресурсами, в том числе систему мобильности персонала, может привести лишь к неудаче.

21. Необходимость дальнейшего формирования "общесистемной организационной культуры", которая содействовала бы мобильности персонала, высвечивается в различных частях настоящего доклада. По мнению Инспекторов, культура организационной мобильности предполагает, в частности, понимание, поддержку и привлечение персонала к разработке политики в области мобильности, а также его участие в руководстве работой по ее последующему осуществлению.

⁴ Полный текст заявлений, сделанных каждой федерацией, см. приложения III-V к документу "Report of the High-Level Committee on Management on its 18th session", New York, 29-30 September 2009 (CEB/2009/6).

С. Механизмы мобильности в системе Организации Объединенных Наций

22. В 2005 году КСР опубликовал Соглашение о межучрежденческой мобильности (Соглашение). Оно было призвано заменить прежнее межорганизационное соглашение, которое было обновлено в последний раз в 2003 году и которое касалось переводов, прикомандирования или временного откомандирования сотрудников в рамках организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций. Соглашение о межучрежденческой мобильности представляет собой контракт или нормативно-правовую основу, в соответствии с которой сотрудники, а также организации, отпускающие и принимающие сотрудников, согласуют и определяют свои соответствующие обязанности, применимые права и условия соответствующей операции. Это Соглашение было утверждено в октябре 2005 года КВУУ на его десятой сессии (см. СЕВ/2005/5, пункты 55–57 и приложение V).

23. Концепции "прикомандирования" и "временного откомандирования", имеющие отношение к мобильности, как это предусматривалось предыдущим соглашением, были заменены более широкой концепцией "обмена", которая должна быть еще доработана с учетом индивидуальных потребностей на основании конкретного меморандума о межорганизационном обмене (ММО). Это Соглашение предоставляет персоналу возможность, по согласованию с принимающими и отпускающими организациями, переходить в другую организацию системы с правом возвращения (обмен персоналом) или без права возвращения (перевод персонала).

24. ОИГ в своем докладе о мобильности персонала в Секретариате⁵ с удовлетворением отметила введение в действие этого Соглашения "в качестве важного шага в направлении улучшения мобильности персонала в рамках общей системы Организации Объединенных Наций"; однако в ходе бесед с должностными лицами, которые занимаются вопросами людских ресурсов, Инспекторы смогли убедиться в том, что никакого единообразия в его использовании и применении нет; если некоторые организации используют его, то другие не приняли это соглашение и продолжают использовать прежнее соглашение; третья группа организаций согласна использовать любое из этих двух соглашений. В этой связи важно иметь в виду, что "поскольку 16 организаций применяют это Соглашение, тем организациям, которые применяют его, будет трудно вернуться к предыдущему соглашению"⁶.

25. Отсутствие консенсуса среди организаций системы создает путаницу, которая приводит к административной неэффективности; "поскольку некоторые организации не применяют это Соглашение, единственный вариант откомандировать того или иного сотрудника из организации, которая не применяет это Соглашение, в организацию, которая применяет его, – сделать это на условиях договоренности о переводе. Аналогичным образом, если какой-либо сотрудник из организации, применяющей это Соглашение, командируется в распоряжение организации, не применяющей его, тогда организации, принимающей этого сотрудника, приходится использовать в рабочем порядке

⁵ "Мобильность персонала в Организации Объединенных Наций", JIU/REP2006/7, пункт 94.

⁶ "Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 18th session"; 23–25 June 2009; СЕВ/2009/HLCM/HR/46/Rev.1.

прежнее соглашение, в результате чего механизмы перевода перестают носить взаимный характер. Этот перекоп создает управленческие и административные трудности и тормозит процесс эффективного перемещения некоторых сотрудников"⁷. Вместе с тем следует отметить, что договоренности о временном перемещении персонала ("прикомандирование" и "временное откомандирование") между организациями, которые применяют разные соглашения, все же были заключены. Не все организации, которые применяют Соглашение, испытывают проблемы, и некоторые из них удовлетворены им, а те организации, которые испытывают проблемы, считают, что "Соглашение является сложным, и его применение занимает много времени и обременительно"⁸.

26. Инспекторы хотели бы обратить внимание организаций общей системы на возможные правовые последствия использования двух разных правовых инструментов для одной и той же цели, что создает разные условия, могущие привести к возникновению такой ситуации, которая будет восприниматься как потенциальная дискриминация некоторых сотрудников. Наличие двух соглашений создает определенные проблемы, в связи с чем необходимо приложить усилия для обеспечения того, чтобы все организации приняли и применяли одно и то же соглашение.

27. В течение последних пяти лет, со времени его принятия в 2005 году, указанное выше Соглашение несколько раз пересматривалось. Тем не менее консенсус по порядку его применения не достигнут до сих пор. Спустя три года после его введения в действие оно применялось только 17 организациями⁹ и не применялось 6 организациями¹⁰. С тех пор эти цифры существенно не изменились.

28. Сеть по вопросам людских ресурсов КСР учредила рабочую группу по межучрежденческой мобильности, которой было поручено, в частности, пересмотреть это Соглашение, а в 2009 году было запрошено юридическое заключение у Сети по правовым вопросам; однако эта Сеть не смогла выработать единое мнение по этому Соглашению и его осуществлению. На своей проведенной недавно двадцатой сессии, которая состоялась в июле 2010 года, Сеть по вопросам людских ресурсов отметила, что это Соглашение применяют 17 из 23 организаций, и рекомендовала в целях обеспечения межучрежденческой мобильности персонала использовать какой-либо один инструмент всем организациям.

29. Эта запутанная ситуация отнюдь не способствует общесистемной мобильности и приводит к тому, что каждый отдельный случай представляет собой исключение и, в зависимости от конкретных обстоятельств каждой операции, предполагает необходимость составления специального контракта. Причины отсутствия консенсуса заключаются главным образом в незначительных различиях между правилами, положениями и пособиями и льготами, и иногда в разном толковании одних и тех же правил; тем не менее Инспекторы полагают, что в данном случае проявляется в некоторой степени элемент протекционизма и сдержанности в рамках некоторых организаций,

⁷ Inter-agency mobility accord, СЕВ/2008/HLСМ/HR/5, paragraph 5.

⁸ Ibid, para. 5.

⁹ Организации, применяющие соглашение: МОТ, ФАО, ЮНЕСКО, ВПС, ВМО, МСЭ, ИМО, МФСР, ВОИС, МАГАТЭ, ПРООН, ЮНФПА, БАПОР, УООН, МТЦ, ИКАО и ЮНИДО.

¹⁰ Организации, не применяющие Соглашение: ООН, ВОЗ, ПАОЗ, УВКБ, ЮНИСЕФ и ВПП.

которые считают, что данное Соглашение допускает слишком большую гибкость для персонала.

30. Инспекторы отметили определенный негативный настрой ряда организаций в отношении переводов персонала, в частности в отношении прикомандирования сотрудников с большим стажем работы из других организаций, в силу связанных с этим финансовых обязательств. Кроме того, они были проинформированы о том, что некоторые учреждения вынуждают сотрудников отказаться от выслуги лет, накопленных в какой-либо конкретной организации, для того чтобы принять их на определенную должность в другом учреждении. Это – серьезный и важный вопрос с учетом того, что сотрудники, которых вынуждают полностью прекратить свои трудовые отношения с первоначальной организацией, для того чтобы перейти в другую организацию в качестве "нового" сотрудника, рискуют лишиться гарантированности работы и потерять при этом потенциальные льготы/социальные пособия, которые им положены за многие годы службы. Этой практики следует избегать, поскольку она отнюдь не содействует мобильности; она несправедлива и сомнительна с этической точки зрения. Права сотрудников, приобретенные ими за годы службы, должны сохраняться с должным учетом вопроса о финансовых обязательствах.

31. В ряде положений соглашения, касающегося перевода, прикомандирования или временного откомандирования сотрудников между организациями, применяющими общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, предусматривается механизм компенсации расходов, хотя и в весьма элементарной форме. Инспекторы предлагают изучить возможность использования новых общесистемных компенсационных механизмов, которые позволяли бы распределять выходные пособия сотрудников между организациями системы в соответствии, в частности, с пропорциональной продолжительностью службы данного сотрудника в каждой организации.

32. Соглашение допускает также совместное покрытие расходов на выплату выходных пособий в рамках согласованного ММОО. "Все финансовые обязательства по переводам и межорганизационным обменам несет принимающая организация, если иное не оговорено в каждом конкретном случае между соответствующими организациями и не предусмотрено в ММОО"¹¹. Однако в связи с отсутствием общесистемной согласованной основы, регламентирующей совместное несение расходов, некоторые организации разработали в индивидуальном порядке свои собственные "положения", которые в ряде случаев могут рассматриваться с общесистемной точки зрения как дискриминационные.

33. В порядке иллюстрации этого утверждения Инспекторы выяснили, что одна организация решила – в том случае, когда она действует в качестве принимающей организации, – требовать от отпускающей организации пропорциональную долю выплаты выходного пособия, которое причитается данному сотруднику, в тех случаях, когда он прекращает службу до истечения шести лет с даты перевода в принимающую организацию. Это – всего лишь один из примеров произвольного положения, применяемого данной организацией. Аналогичное перемещение персонала между другими организациями может не предусматривать это конкретное требование: данный пример позволяет также проиллюстрировать административную сложность

¹¹ Inter-Agency Mobility Accord, article 7.1.

индивидуальных контрактов, учитывающих конкретную специфику, когда многие элементы являются предметом отдельных и многократных переговоров.

34. Несмотря на то, что Инспекторы понимают оговорки относительно этого соглашения, которое считается слишком гибким, что допускает возможность переговоров и сопряжено с трудностями в осуществлении, они полагают, что оговорки против его использования следовало обсудить и урегулировать до его введения в действие; теперь, по прошествии пяти лет дискуссий, необходимо принять срочное решение по поводу его использования. Данное Соглашение – это всего лишь инструмент; а принципы и инструменты – это предварительные условия, поэтому в целях эффективного расширения системы мобильности персонала их следует разработать в первую очередь.

35. Инспекторы выяснили, что в сотрудничестве с Управлением по правовым вопросам ФАО был подготовлен пересмотренный вариант Соглашения; пересмотренный текст был представлен Сети по правовым вопросам с просьбой высказать замечания и соображения; вместе с тем некоторые организации выразили обеспокоенность по поводу этой попытки и высказали мнение о необходимости обновить предыдущее соглашение.

36. После того как данный правовой инструмент будет согласован, Инспекторы предлагают организациям разработать конкретные типовые формы контрактов, подлежащие использованию в рамках всей системы, по примеру некоторых учреждений, которые разработали свои собственные типовые формы контрактов для каждого конкретного типа возможных перемещений. Использование стандартных форм способствовало бы перемещению персонала и исключало бы возможность индивидуального применения организациями некоторых положений, которые воспринимаются в ряде случаев как несправедливые и субъективные.

37. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует в срочном порядке согласовать содержание и единообразную практику применения в рамках системы Организации Объединенных Наций одного правового инструмента по регулированию мобильности персонала между организациями общей системы Организации Объединенных Наций. Ему следует также определить, в частности, соответствующие обязанности организаций в части распределения финансовых обязательств, связанных с различными видами перемещения персонала.

D. Данные о межучрежденческой мобильности

38. В целях надлежащей оценки уместности межучрежденческой мобильности и количественного определения степени успеха политики и инициатив в области мобильности необходимо в обязательном порядке разработать значимые показатели достижения результатов и соответствующие механизмы мониторинга. Парадоксально и несмотря на то, что вопросы мобильности и общесистемной мобильности обсуждаются организациями общей системы уже длительное время, соответствующие данные, необходимые

для анализа масштабов и тенденций в области межучрежденческой мобильности, получить непросто.

39. КМГС любезно предоставила ОИГ данные, собранные у организаций общей системы с помощью подготовленного ею в 2009 году вопросника о межучрежденческой мобильности. Впоследствии данные о мобильности персонала были собраны ОИГ за 2007 и 2008 годы, а дополнительные данные о перемещениях персонала за 2009 год были предоставлены организациями. Эти данные отражены в приложении I. Инспекторы признательны организациям за их содействие в предоставлении данных, без которых было бы невозможно составить четкое представление о реальных масштабах этой проблемы, включая связанные с ней финансовые последствия.

40. Инспекторы полагают, что организациям следует систематически отслеживать и регулярно представлять данные о мобильности персонала, которые должны обобщаться секретариатом КСР и включаться в соответствующую общесистемную статистику людских ресурсов. Это, несомненно, облегчит последующий анализ, позволит обосновать разработку новой политики и облегчить ее последующую оценку и обзор. Вместе с тем Инспекторы не смогли обнаружить полные данные за прошлые периоды, которые можно было бы использовать для анализа тенденций в области мобильности за длительные промежутки времени; эта трудность с получением соответствующих данных была отмечена секретариатом КМГС еще в 2003 году: "данные по этой теме скудны и, возможно, неполны, однако даже в нынешнем состоянии они, судя по всему, указывают на то, что в рамках системы концепция мобильности до сих пор не получила широкого распространения; скорее наоборот, масштабы мобильности между организациями, возможно, даже сокращаются"¹².

41. В таблицах в приложении I содержатся данные, представленные большинством организаций за трехлетний период (2007–2009 годы). Инспекторы считают трехлетний период слишком коротким, для того чтобы определить тенденции и сделать однозначные выводы по поводу мобильности персонала, что, по их мнению, можно сделать по результатам анализа данных за периоды продолжительностью более 10 лет. Вместе с тем некоторые базовые выводы на основе таблиц, посвященных этому вопросу, сделать можно.

42. Чтобы получить более общее представление, в таблицы включены как показатели мобильности внутри организаций, так и показатели межучрежденческой мобильности. В целях анализа мобильности данные о перемещении персонала внутри организаций были дополнительно разбиты по каждой участвующей организации на три основные группы: перемещения персонала из штаб-квартир в точки службы на местах, из точек службы на местах в штаб-квартиры и из одной точки службы в другую точку службы. Межучрежденческая мобильность включает в себя две основные группы: сотрудники, которые переходят в другую организацию, и сотрудники, которые приходят из другой организации системы Организации Объединенных Наций.

43. Следует отметить, что некоторые организации не представили никаких данных; другие представили лишь частичную информацию в соответствии со своими собственными критериями; некоторые не учитывали переводы персонала (один из видов перемещения персонала, который рассматривается в Соглашении как не предусматривающий права на возвращение в отпускающую

¹² "Framework for human resources management: mobility", Note by the secretariat of the International Civil Service Commission. ICSC/57/R.4, para. 9.

организацию) в качестве межучрежденческой мобильности. Поэтому, несмотря на проведенную работу, собранные данные, возможно, не являются полными. Кроме того, некоторые организации указали, что их информационные управленческие системы не позволяют производить прямую передачу запрашиваемых данных, в результате чего им пришлось пользоваться "ручными" процедурами консолидации данных.

44. Как указывалось в предыдущих пунктах, в 2003 году секретариат КМГС сделал вывод о том, что концепция мобильности в рамках системы пока еще не получила повсеместного распространения. КСР провел обследование среди организаций системы и также пришел в 2004 году к выводу о том, что "межучрежденческая мобильность существует, однако ее масштабы в настоящее время весьма ограничены"¹³. Цифры, включенные в таблицы, подтверждают, что масштабы межучрежденческой мобильности остаются незначительными.

45. Данные о внутренней мобильности указывают на существенное число перемещений сотрудников в некоторых организациях (например, в УВКБ, Секретариате ООН, ВПП и т.д.). Однако межучрежденческая мобильность в целом незначительна, поскольку число сотрудников, которые переходили из одной организации в другую в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, составляет менее 300, или менее 1% (самый высокий показатель за рассматриваемые годы)¹⁴. В этом нет ничего удивительного, поскольку в настоящее время эффективной политики в области межучрежденческой мобильности персонала нет; небольшая доля сотрудников, переходящих из одной организации в другую, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время межучрежденческая мобильность носит спонтанный характер; обусловлена стремлением отдельных сотрудников; не является следствием какой-либо разработанной стратегии или упреждающих действий организаций, а есть лишь следствие усилий отдельных сотрудников, стремящихся получить повышение по службе или перейти на более интересную работу, или просто желанием переехать в другое место. **В случае межучрежденческой мобильности организации выполняют не управленческие, а лишь административные функции.**

46. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует разработать общесистемные стандарты систематического сбора, мониторинга и

¹³ "Baseline survey on inter-agency mobility" СЕВ/2004/HLCM/R.21/Rev.1, para. 4.

¹⁴ Даже если принять во внимание лишь официальные статистические данные, которые публикуются КСР ежегодно только по сотрудникам категории специалистов, независимо от источника финансирования и типа контракта, то процентная доля сотрудников категории специалистов, которые перешли из одной организации в другую, составляет: 0,89% в 2007 году; 0,92% в 2008 году и 0,74% в 2009 году. (Данные о персонале взяты за 2007 год из таблицы 1А документа СЕВ/2008/HLCM/HR/30; за 2008 год – из таблицы 1А документа СЕВ/2009/HLCM/HR/30; и за 2009 год – из таблицы 1А документа СЕВ/2010/HLCM/HR/24).

регулярного представления соответствующих данных о мобильности персонала, в том числе о межучрежденческой мобильности и мобильности, которая носит внутренний характер для соответствующих организаций.

III. Межучрежденческая мобильность: путь вперед

A. Согласование деловой практики в рамках системы Организации Объединенных Наций

47. Согласование деловой практики – это необходимый элемент, который позволит содействовать межучрежденческой мобильности, а также положить конец некоторым несправедливым видам практики, когда, например, сотрудники одного и того же класса, но относящиеся к различным организациям системы Организации Объединенных Наций и работающие в одних и тех же местах службы, могут получать разные надбавки. В ходе своих миссий на места Инспекторы смогли установить, что в одних и тех же точках организации системы Организации Объединенных Наций претендуют на тех же сотрудников, которые переходят из одной организации в другую в зависимости от типа предлагаемых им контрактов или, соответственно, предоставляемых им материальных прав, в том числе различных вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни.

48. Необходимость повышения степени согласованности была признана Генеральной Ассамблеей. В своей резолюции 63/311 о слаженности в системе Организации Объединенных Наций она "призывает Генерального секретаря в сотрудничестве с членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций добиваться дальнейшего прогресса в деле упрощения и гармонизации методов работы организаций системы развития Организации Объединенных Наций и просит Генерального секретаря ... регулярно информировать Экономический и Социальный Совет о достигнутых результатах и возникших в этой связи проблемах"¹⁵.

49. В 2007 году КСР одобрил план действий по согласованию деловой практики, разработанный КВУУ при активном участии Секретариата Организации Объединенных Наций, фондов и программ и специализированных учреждений. Этот план предусматривает инициативы в четырех различных областях: людские ресурсы, финансы, закупки и поставки и информационно-коммуникационные технологии, включая инициативы в области обмена знаниями. Осуществление этого плана финансируется за счет добровольных взносов, и на февраль 2010 года по линии различных доноров было получено 8 805 493 долл. США¹⁶.

50. Компонент этого плана, касающийся управления людскими ресурсами, включает в себя сравнительный обзор положений о персонале и правил для персонала организаций общей системы Организации Объединенных Наций с особым акцентом на мерах, регулирующих условия занятости в местах службы за пределами штаб-квартир.

51. По своей структуре этот обзор разделен на два этапа; этап I включает в себя обзор договорных механизмов, относящихся к сотрудникам на местах, а также обзор правил и положений, политики и практики в кадровой области применительно к вопросам, возникающим в связи с реализацией инициативы "Единство действий" в странах, охваченных экспериментальными проектами, таким как: унифицированное описание должностных функций, системы

¹⁵ Текст резолюции см. в документе A/RES/63/311.

¹⁶ Plan of Action for the Harmonization of Business Practices in the United Nations System; CEV/2010/HLCM/6.

классификации и градации должностей, системы общей организации служебной деятельности и продвижения по службе и системы заполнения внутренних вакансий. Этап II будет включать в себя обзор всех остальных вопросов, не охваченных на этапе I.

52. Инспекторы убеждены в том, что такой обзор необходим и что он должен охватывать все аспекты, имеющие отношение к набору на работу и, в том числе, к условиям набора местного персонала, включая, в частности, вопросы сохранения прав на пенсионное обеспечение и различия в планах медицинского страхования, которые в ряде случаев излишне затрудняют мобильность. Например, в ходе своих миссий Инспекторы выяснили, что в двух случаях фонды и программы Организации Объединенных Наций передавали свою систему медицинского страхования местного персонала в одном из мест службы на подряд разным внешним организациям. Хотя ничего предосудительного в этой практике нет, тем не менее ее результатом является то, что в случае перехода нанятых на местах сотрудников из одной программы в другую максимальный уровень материальных прав и компенсации в случае проблем, связанных со здоровьем, может существенно варьироваться. Это, по мнению Инспекторов, тот тип барьеров, который необходимо преодолеть в целях облегчения и поощрения мобильности.

53. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что организации вполне осознают эту важную проблему и поддерживают работу по согласованию деловой практики. Кроме того, они поощряют переход на свод положений о персонале и правил для персонала для всей системы Организации Объединенных Наций. Общая система нуждается в общих положениях и правилах. Однако решить эту задачу нелегко; это долгосрочный проект, и для его реализации необходимо разработать подробную "дорожную карту" в контексте соответствующего проекта согласования деловой практики, включая конкретные обязанности и четкие сроки.

54. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует подготовить план действий, включая конкретные сроки и обязанности, по разработке одного свода общих положений о персонале и правил для персонала, применимых к общей системе Организации Объединенных Наций в целом.

55. Согласование деловой практики на общесистемном уровне зачастую предполагает также согласование и пересмотр отдельных направлений политики, включая схемы мобильности. Большинство схем мобильности, которые в настоящее время применяются в отдельных организациях, развивались – и это вполне логично – с ориентацией на конкретные организационные потребности без особого учета общесистемных проблем, и только сейчас некоторые организации начинают пересматривать отдельные положения своих схем мобильности с целью учесть потребности межучрежденческой мобильности и соответствующим образом отрегулировать ее.

56. Как указывалось во введении, настоящий обзор не преследует цель дать оценку индивидуальной или конкретной политики в области мобильности. Вместе с тем Инспекторы полагают, что в дополнение к согласованию деловой практики на общесистемном уровне некоторые направления политики в области мобильности, возможно, будут нуждаться в пересмотре в целях их гармонизации и обеспечения их согласованности с общепринятыми принципами грамотного управления людскими ресурсами с учетом общесистемных проблем, связанных с мобильностью.

57. Этот момент можно проиллюстрировать на примере заявления, сделанного в 2009 году Секретариатом Организации Объединенных Наций по поводу введения в действие некоторых требований в отношении мобильности, например, таких как необходимость соблюдения принципов географической мобильности в местах службы с трудными условиями для продвижения на уровень С-5 или выше. Этот принцип мобильности был применим только к внутренним кандидатам и, как это ни парадоксально, поставил сотрудников Секретариата в более невыгодное положение по сравнению с внешними кандидатами или кандидатами из других организаций, на которых действие этого требования в отношении географической мобильности не распространялось. Инспекторы поставили этот вопрос в ходе бесед с должностными лицами Управления людских ресурсов (УЛР), обратив их внимание на потенциальную дискриминацию внутренних кандидатов. Инспекторы с удовлетворением приняли к сведению, что такое требование было впоследствии отменено; вместе с тем этот пример позволяет проиллюстрировать, насколько отдельный принцип мобильности может не вписываться в общесистемную концепцию.

58. Еще одним примером общесистемной нестыковки является тот факт, что сотрудники категории общего обслуживания, работающие в Секретариате, в настоящее время могут претендовать на должности категории специалистов в Секретариате только в том случае, если они уходят со службы и подают заявление в качестве внешних кандидатов; вместе с тем сотрудники категории общего обслуживания из других организаций общей системы могут претендовать на должности категории специалистов в Секретариате в качестве внешних кандидатов, не уходя при этом со своей нынешней работы.

59. Последним примером элементов индивидуальных схем мобильности, которые оказывают воздействие на общесистемную мобильность, может служить сложившаяся в некоторых организациях практика не признавать продвижение по службе и/или опыт, накопленный их собственными сотрудниками за тот период, в течение которого они были прикомандированы, переведены или временно откомандированы в другую организацию системы. Совершенно очевидно, что этот подход отнюдь не способствует укреплению системы мобильности. Опять же и в этом случае никакого единообразия нет, поскольку есть и организации, которые признают продвижение по службе и/или опыт, накопленный их сотрудниками в период временного откомандирования, прикомандирования или обмена.

60. Одним из наиболее отличительных элементов общей системы, который имеется во всех организациях, является действующая система классификации сотрудников и применяемая в ней общая система окладов и надбавок, которая предполагает принятие и признание общих классов/разрядов в рамках всей системы. Поэтому трудно понять логику или правовую основу непризнания класса/разряда того или иного сотрудника, если этот класс или разряд был получен в другой организации системы, использующей одну и ту же шкалу

классов/окладов. Кроме того, одним из основных аргументов, которые выдвигаются большинством организаций, поощряющих мобильность, является то, что мобильность способствует накоплению опыта и навыков персоналом, и поэтому было бы, как представляется, непоследовательным, с одной стороны, поощрять накопление опыта посредством мобильности, а с другой – не признавать его, когда соответствующий сотрудник возвращается в отпустившую его организацию.

61. Вместе с тем Инспекторы понимают, что на практике между описаниями должностей могут быть различия и что критерии, применяемые различными организациями в целях определения класса должностей, не единообразны, что затрудняет автоматическое признание класса должности соответствующего сотрудника, когда он получил его в другой организации. Тем не менее эти конкретные случаи должны тщательно анализироваться кадровыми службами, которые в итоге должны определить, достаточен ли накопленный опыт для того, чтобы признать полученный класс должности или не признать. Эту проблему можно было бы легче решить за счет использования общих описаний должностных функций.

62. Сказанное выше – это лишь примеры компонентов политики мобильности отдельных организаций, анализ которых с общесистемной точки зрения позволяет выявить несоответствия и которые так или иначе сказываются на развитии общесистемной мобильности. Сфера охвата настоящего обзора не дает возможности провести всеобъемлющий анализ всех отдельных схем мобильности, действующих в организациях. Однако конкретная политика внутренней мобильности в организациях должна содействовать межучрежденческой мобильности. В этой связи Инспекторы рекомендуют организациям пересмотреть свою собственную внутреннюю политику в области мобильности, имеющую свою специфику, с общесистемной точки зрения и попытаться выявить и устранить имеющиеся несоответствия.

63. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует проанализировать свои внутренние системы мобильности и/или ротации персонала с общесистемной точки зрения с целью сделать их такими, чтобы они поддерживали межучрежденные инициативы в области мобильности, соответствовали им и согласовывались с ними.

В. Единство действий: одна общая система, один общесистемный персонал

64. В целях более эффективного обслуживания заинтересованных сторон система Организации Объединенных Наций осуществляет различные экспериментальные проекты под названием "Единство действий", цель которых – повышение эффективности посредством улучшения координации деятельности, осуществляемой в данной стране различными организациями системы Организации Объединенных Наций.

65. По мнению Инспекторов, вполне очевидно, что инициатива "Единство действий" предполагает наличие одного общесистемного персонала, который в идеале подчинялся бы в административном порядке одному и тому же своду положений и правил, что, несомненно, способствовало бы общесистемной мобильности. Этот аспект находит подтверждение на практике: «В контексте инициативы "Единство действий" страны, в которых осуществляются экспериментальные проекты, просили обеспечить более полное согласование правил в области людских ресурсов и определили целый ряд вопросов, имеющих отношение к межучрежденческой мобильности. ...К числу этих барьеров следует отнести разные системы договоров, описания должностных функций, классификации должностей, классы и разряды, показатели работы, системы продвижения по службе и набора»¹⁷. Уроки, извлеченные из этих экспериментальных проектов, а также инициативы, упомянутые в предыдущих пунктах, например согласование деловой практики, предполагают потребность в "одном общесистемном персонале".

66. Большинство организаций рассматривают сотрудников из других организаций общей системы Организации Объединенных Наций только в качестве внешних кандидатов, когда они претендуют на должности в их организациях: однако некоторые организации осуществляют в этом плане политику взаимности и рассматривают кандидатов из данной организации в качестве внутренних кандидатов, если эта организация предоставляет тот же режим для их сотрудников. Сеть по вопросам людских ресурсов КСР на своей весенней сессии 2009 года решила провести обследование практики набора персонала в зависимости от статуса кандидатов из системы Организации Объединенных Наций в качестве внутренних или внешних. Это обследование позволило сделать вывод о том, что только одна организация рассматривает персонал категорий общего обслуживания и специалистов из других организаций общей системы на тех же условиях, что и внутренних кандидатов. Обследование показало также, что "организации, в целом, положительно относятся к идее признания сотрудников других организаций в качестве внутренних кандидатов; вместе с тем они сообщили о наличии самых разнообразных видов практики, которые позволяют сделать вывод о том, что шаблон подойдет не всем"¹⁸.

67. В ходе своих миссий Инспекторы смогли убедиться в том, что большинство должностных лиц, с которыми проводились беседы, благосклонно относятся к устранению этого барьера, который, по мнению многих из них, ничем не оправдан. Они поддерживают эту точку зрения и полагают, что все сотрудники, работающие в любой из организаций общей системы Организации Объединенных Наций, должны рассматриваться – в тех случаях, когда они подают заявления на должности в рамках системы, – в качестве внутренних кандидатов независимо от организации, фонда или программы, к которым они относятся.

68. В этом отношении Инспекторы хотели бы сослаться на Устав Организации Объединенных Наций, в котором приводятся основные критерии отбора персонала: "При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить

¹⁷ Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 19th session; SEB/2010/HLCM/HR/18; para. 82.

¹⁸ Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 18th session; SEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1; para. 48.

высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности"¹⁹. Таким образом, разделение нынешних сотрудников общей системы Организации Объединенных Наций на внутренних и внешний кандидатов, судя по всему, представляет собой искусственный барьер, который следует устранить, если мы хотим по-настоящему обеспечить расширение общесистемной мобильности.

69. Секретариат КМГС выразил аналогичное мнение, предложив, чтобы "все вакантные должности во всей общей системе были открыты для всех сотрудников Организации Объединенных Наций. Кроме того, ... претенденты на должности в общей системе должны рассматриваться на одинаковых условиях с другими внутренними претендентами и должны пользоваться приоритетом по отношению к внешним кандидатам"²⁰.

70. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

В контексте КСР исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свои внутренние правила по этому вопросу с целью обеспечить, чтобы все вакантные должности в их соответствующих организациях были открыты для всех сотрудников Организации Объединенных Наций, включая тех, кто работает в других организациях системы, на таких же условиях, что и те, которые установлены для их собственных сотрудников.

С. Развитие общесистемной культуры Организации Объединенных Наций

71. Общая система Организации Объединенных Наций представляет собой сложную структуру, в состав которой входят различные международные организации, где действует своя организационная культура, формировавшаяся в каждой организации на протяжении многих лет. Эта сложная структура отнюдь не способствует формированию общей культуры. Вместе с тем в настоящее время есть некоторые культурные элементы, общие для всех организаций, которые, по мнению Инспекторов, следует положить в основу дальнейшего развития общесистемной культуры, которая пока еще находится на стадии зарождения. Единственный способ успешного распространения общей культуры Организации Объединенных Наций – сосредоточение внимания на общих аспектах и совместных целях.

72. Организационная культура представляет собой общий набор ценностей, которые являются результатом взаимосвязи множества элементов, таких как персонал и администрация, правила и положения, тип осуществляемой деятельности, финансирование, географический охват и т.д., которые

¹⁹ Устав Организации Объединенных Наций, статья 101.3.

²⁰ "Framework for human resources management: mobility" (записка, подготовленная К. Брюстером – сотрудником Лондонского университета Саут-Бэнк, с замечаниями секретариата Комиссии по международной гражданской службе); ICSC/57/R.4, para. 69.

взаимодействуют друг с другом в течение длительных периодов времени в рамках одной организации; он не осязаем, но в то же время легко распознается и поддерживается всеми сотрудниками данной организации. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что организациями достигнут определенный прогресс на пути к развитию общесистемной культуры. Инициативы, выдвинутые в этом контексте КСР, такие как, в частности, согласование деловой практики в местах службы, способствуют формированию общей культуры, хотя на начальном этапе для данной конкретной цели это не планировалось. Проекты, включенные в инициативу "Единство действий", также являются показательными, позволяя проиллюстрировать примеры взаимодействия между организациями, которые вносят свой вклад в создание общесистемной культуры.

73. В результате своего участия в общесистемных механизмах и/или совместного финансирования административной деятельности организации могут способствовать дальнейшей разработке конкретных инициатив на пути к формированию "общесистемной культуры". Колледж персонала Организации Объединенных Наций (КПООН), КМГС, КСР и ОИГ – ключевые субъекты деятельности по распространению и развитию такой культуры, однако организациям также необходимо прилагать индивидуальные усилия в целях распространения общесистемной культуры в своих собственных структурах. Для продвижения общесистемной культуры в рамках организаций следует использовать, в частности, программы вводных инструктажей для новых сотрудников, профессиональной подготовки и повышения квалификации. Индивидуальная культура организации нужна, и ее следует сохранять; вместе с тем необходимо найти дополнительную общую почву и наладить более прочные связи между организациями системы с целью укрепить общесистемную культуру, которая пока еще находится в самом зачаточном состоянии и которая поддерживала бы, в частности, принцип мобильности персонала.

74. Для того чтобы интегрировать концепцию мобильности в общесистемную культуру, которую еще предстоит сформировать, необходимо сделать еще очень много. В докладе, подготовленном одним из консультантов, этот вопрос также рассматривается в качестве одного из важнейших. "Основная проблема заключается в том, что в большей части системы Организации Объединенных Наций нет принятой культуры мобильности"²¹. «Это... "отсутствие культуры мобильности" усугубляется некоторыми элементами структуры Организации Объединенных Наций и присущего ей формализма»²².

75. Одной из основных характеристик общей системы Организации Объединенных Наций является ее международный характер. Эта черта присуща даже самым маленьким организациям; как следствие и в целях распространения общей культуры сотрудники, которые приходят на работу в систему, должны быть осведомлены и проинформированы о потенциальных последствиях мобильности для международной карьеры. Служебная карьера международного гражданского служащего предполагает необходимость мобильности, а также, по мнению Инспекторов, понимание того, что мобильность действительно необходима для получения опыта, требуемого для перехода на более высокие должности. Организациям следует информировать новых сотрудников (например, посредством включения конкретных положений в контракты, учебных программ вводного инструктажа и т.д.) о важном

²¹ Ibid., para. 4.

²² Ibid., para. 32.

значении мобильности для продвижения по служебной лестнице. Вместе с тем это должна быть работа, координируемая в рамках всей системы, в связи с чем следует разработать и осуществлять в рамках каждой организации соответствующие общие принципы или общий протокол, которые должны использоваться всеми организациями, способствуя тем самым дальнейшему формированию общесистемной культуры.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 6

Координационному совету руководителей (КСР) через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВВУ) следует разработать межучрежденческую общесистемную политику, включая нормативно-правовую базу, в отношении новых контрактов и последующего вводного инструктажа новых сотрудников, принимаемых на работу в любую организацию общей системы, в целях формирования соответствующей общесистемной культуры.

77. Сейчас есть много возможностей для введения в практику системы межучрежденческой мобильности в качестве одного из важных элементов укрепления общесистемной культуры; для того чтобы укрепить ее, особое внимание следует обратить на такие области, как восстановительные работы после бедствий и гуманитарная помощь, поддержание мира и миростроительство и широкое техническое сотрудничество, когда общество в целом рассчитывает на согласованные и эффективные ответные меры со стороны организаций общей системы Организации Объединенных Наций.

D. Межучрежденческие инициативы; мыслить категориями будущего

78. Показатели межучрежденческой мобильности, рассмотренные в предыдущих пунктах, не позволяют определить четкую тенденцию в этой области, но дают возможность сделать вывод о том, что в настоящее время межучрежденческая мобильность проявляется спонтанно по инициативе персонала; она не является следствием ни разработанной стратегии, ни упреждающих действий организаций. В этой связи Инспекторы предлагают организациям думать нестандартно и подходить к этому вопросу творчески. Новые инициативы в области межучрежденческой мобильности могут и должны быть разработаны. В нижеследующих пунктах отражены некоторые идеи, высказанные в ходе бесед, которые были проведены Инспекторами во время их миссий на места.

79. Некоторые сотрудники, включая опытных сотрудников, которые проработали более половины срока своей служебной карьеры и трудятся в разных организациях, заявляли отдельно в ходе бесед и групповых совещаний, проведенных Инспекторами, о том, что они все заинтересованы в участии в какой-либо миссии по оказанию гуманитарной помощи и/или по поддержанию мира в течение ограниченного периода на основе ротации. Однако эти сотрудники утверждали, что информацию, которая им нужна для того, чтобы принять обоснованное решение, получить непросто; кроме того, некоторые из

них полагают, что очевидные сложные бюрократические процедуры, действующие в организациях, отнюдь не содействуют межучрежденческой мобильности.

80. Инспекторы поддержали бы введение в действие общесистемных механизмов ротации, направленных на содействие добровольной мобильности персонала, желающего участвовать в гуманитарных и миротворческих миссиях. Эти механизмы должны включать в себя, в частности, масштабную коммуникационную стратегию, охватывающую все организации общей системы Организации Объединенных Наций, использование реестров квалифицированных кандидатов из всех организаций общей системы, новые и простые административные процедуры, позволяющие упростить канцелярскую работу, и надлежащий вводный инструктаж.

81. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество между организациями общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

Координационному совету руководителей (КСР) следует рассмотреть возможность внедрения новых схем ротации/мобильности персонала на общесистемном уровне и в целях содействия добровольному участию персонала в гуманитарной и/или миротворческой деятельности.

82. Инспекторы отметили большой интерес к вопросам мобильности у значительного числа сотрудников категории общего обслуживания, которые в большинстве организаций не допускаются к участию в схемах мобильности. Некоторые из них выразили разочарование по поводу отсутствия возможностей служебного роста, в частности в небольших отделениях на местах. Если в общем и целом признается, что мобильность оказывает положительное воздействие на продвижение по службе и является ключевым элементом, позволяющим персоналу расширить свой опыт, то в этом случае ни одна из категорий персонала не должна быть лишена возможности получить эти преимущества и в этой связи должны быть разработаны новые схемы мобильности, которые, в частности, позволили бы устранить уже выявленные проблемы.

83. Одним из решений этой проблемы могли бы стать новые схемы межучрежденческой мобильности, ограниченные данным местом службы или географическим районом и открытые для персонала категории общего обслуживания и сотрудников, набранных на местах. Независимо от того, идет ли речь об ограниченных в географическом плане инициативах в области ротации или регулируемого обмена сотрудниками, организации могут повысить заинтересованность персонала, предложив ему новые возможности для служебного роста, но избегая при этом дорогостоящего перевода в другие географические точки и связанных с этим расходов или как минимум ограничивая их и в то же время внося свой вклад в более эффективную реализацию инициативы "Единство действий".

84. Кроме того, организации могли бы изучить возможность заключения двусторонних соглашений об обмене сотрудниками с заострением внимания на общих аспектах; они могут также разработать различные программы внутренней мобильности, ориентированные на конкретные группы сотрудников с конкретными потребностями, как, например, программы перевода в рамках

Секретариата младших сотрудников категории специалистов на новое место работы, применимые только к новым сотрудникам, принятым на должность С-2.

85. Все действующие схемы мобильности включают в себя положения, исключающие возможность участия в схемах мобильности высокоспециализированных сотрудников. Замена высокоспециализированных сотрудников обходится дорого, и перевести их в другое место трудно. Кроме того, организации общей системы Организации Объединенных Наций сами являются весьма специализированными структурами, основная деятельность которых весьма разнообразна и специфична и варьируется от метеорологии или телекоммуникаций до охраны здоровья людей; таким образом, в случае большого числа сотрудников, главным образом из числа специалистов, может оказаться нецелесообразным включать их в какую бы то ни было систему межучрежденческой мобильности. Вместе с тем среди организаций существуют и общие области работы, в которых можно было бы расширить систему мобильности по линии общесистемных профессиональных групп.

86. В этой связи Инспекторы полагают, что инициативы в области межучрежденческой мобильности должны разрабатываться – если мы хотим обеспечить их эффективность – вокруг общих видов деятельности или профессий, таких как администрация и управление, финансы, закупки, информационно-коммуникационные технологии, социально-экономические вопросы и т.д. Этот подход применяется в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, где сотрудники могут на добровольной основе войти в состав различных профессиональных групп, призванных содействовать мобильности персонала в пределах конкретных категорий должностей.

87. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Координационному совету руководителей (КСР) следует рассмотреть возможность внедрения новых механизмов межучрежденческой мобильности персонала на общесистемном уровне на основе концепции общих и профильных сетей профессиональных групп.

88. В процессе разработки соответствующих схем мобильности персонала организации должны не забывать о связанных с этим расходах, поскольку мобильность персонала влечет за собой существенные расходы для организаций. ОИГ в своем докладе "Мобильность персонала Организации Объединенных Наций"²³ говорит о финансовых последствиях мобильности персонала в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций. В большинстве случаев до осуществления тех или иных инициатив в области мобильности организации не готовили четкую финансовую смету. Инспекторы подчеркивают важное значение предварительного финансового анализа, для того чтобы можно было принять обоснованные решения в отношении развертывания новых инициатив в области мобильности.

89. Секретариат КМГС в одной из своих записок указал, что "один из специалистов, с которым была проведена консультация, сообщил, что, согласно оценкам, средние расходы, связанные с каждым переходом, составляют

²³ JIU/REP/2006/7, пункты 73-78.

60 000 долл. США"²⁴. Другие должностные лица, с которыми были проведены беседы, привели цифры порядка 45 000 долл. США. В своем докладе "Мобильность персонала в Организации Объединенных Наций"²⁵ ОИГ привела цифру 50 000 долл. США. Однако эти расчеты относятся к непосредственным расходам, связанным со сменой места службы, таким как путевые расходы, перевозка предметов домашнего обихода, соответствующее страхование, материальные права персонала и т.д. Множество скрытых издержек, таких как время для ознакомления с новой работой и обустройства на новом месте, соответствующая подготовка и вводный инструктаж, время, необходимое для выполнения длительных административных процедур и т.д., количественно оценить весьма трудно, и в этой связи они являются дополнительными к суммам, указанным выше.

90. Кроме того, в дополнение к разовым расходам, указанным выше, есть еще регулярные расходы, связанные с мобильностью персонала в течение длительных периодов времени, например надбавка за мобильность, причитающаяся сотрудникам, набранным на работу на международной основе, и выплачиваемая в качестве стимула, способствующего перемещению из одного места службы в другое, в виде фиксированных сумм, рассчитанных на основе, соответствующей категории перемещений, в диапазоне от единицы до семи; по прошествии пяти последовательных лет работы в одном и том же месте службы выплата надбавки за мобильность прекращается. Надбавка за работу в трудных условиях также выплачивается сотрудникам, набранным на международной основе, в случае назначения на один год или более и работающих в местах службы категорий В–Е. Следует отметить, что КМГС планирует пересмотреть в 2010–2011 годах нынешнюю методику расчета надбавок за мобильность и трудные условия.

Е. Занятость супругов и мобильность персонала

91. В ряде обследований персонала и документов указывается на трудности, с которыми сталкиваются супруги-экспатрианты в плане продолжения своей профессиональной деятельности в силу правовых ограничений на доступ к местному рынку труда, которые устанавливаются большинством принимающих стран, в качестве одного из самых серьезных препятствий, которое необходимо преодолеть, для того чтобы можно было принимать на работу и удерживать высококвалифицированных сотрудников, а также поощрять систему мобильности персонала в рамках любой организации; этот момент имеет особое значение с общесистемной точки зрения. Отсутствие необходимых разрешений на работу – один из самых серьезных факторов, которые сдерживают мобильность персонала, особенно в случае перевода для работы на местах.

92. Специальные разрешения на работу для супругов есть только в горстке стран, главным образом в местах службы, которые относятся, по классификации трудности условий КМГС, к категориям "Н" или "А". "Конкретные положения для членов семей сотрудников системы Организации Объединенных Наций, которые позволяют им работать в принимающих

²⁴ "Framework for human resources management: mobility" (записка, подготовленная К. Брюстером – сотрудником Лондонского университета Саут-Бэнк, с замечаниями секретариата Комиссии по международной гражданской службе); ICSC/57/R.4, para. 44.

²⁵ JIU/REP/2006/7, пункт 76.

странах, существуют только в девяти странах мира. В противовес этому дипломатическая служба Соединенных Штатов имеет соглашения о выдаче разрешений на работу с 153 странами"²⁶.

93. Проблема занятости супругов хорошо известна и назрела давно. ОИГ уже дважды рекомендовала руководящим органам организаций общей системы Организации Объединенных Наций найти соответствующее решение по согласованию с принимающими странами²⁷. В 2002 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил следующее: "Для повышения мобильности персонала между подразделениями системы Организации Объединенных Наций мы ... обратимся к правительствам с просьбой изучить возможности перезаключения соглашений со страной пребывания, с тем чтобы разрешить супругам сотрудников Организации Объединенных Наций работать в этих странах"²⁸. Кроме того, эта проблема не раз поднималась на межучрежденческом уровне. В дополнение к этому Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла две резолюции²⁹, в которых государствам-членам предлагается предусмотреть выдачу разрешений на работу для супругов, сопровождающих сотрудников международных организаций.

94. Инспекторы выражают сожаление по поводу того, что, несмотря на неоднократные рекомендации и резолюции, эта проблема до сих пор не решена. Они могут лишь еще раз обратить внимание на рекомендацию, которая была включена в предыдущие доклады ОИГ и в которой говорится о необходимости найти решение этой важнейшей проблемы для расширения межучрежденческой мобильности персонала. Они призывают организации продолжить свои усилия с целью найти удовлетворительное решение на согласованной основе и в сотрудничестве с принимающими странами. Было бы целесообразным включить этот вопрос в повестку дня переговоров по заключению любого нового соглашения с принимающими странами и будущих переговоров по пересмотру действующих соглашений. В этой связи Инспекторы считают, что соглашение между властями Швейцарии и Всемирной торговой организацией (ВТО)³⁰ и введение швейцарскими властями в действие нового режима под названием "Доступ к швейцарскому рынку труда членов семей сотрудников постоянных представительств и международных организаций"³¹ могло бы служить примером передовой практики. Вместе с тем государствам-членам следует взять на себя определенную долю ответственности в деле решения этой давно назревшей проблемы, если они действительно хотят содействовать, в частности, мобильности персонала.

²⁶ "Spouse/Partner Work Permits: A Global Briefing", СЕВ/2009/DCSM/RTWBR.

²⁷ "Молодые сотрудники категории специалистов в отдельных организациях системы Организации Объединенных Наций: набор, управление и удержание на службе"; рекомендация 10 (JIU/REP/2000/7); и "Анализ соглашений о штаб-квартире, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: вопросы людских ресурсов, затрагивающие персонал", рекомендация 1 (JIU/REP/2004/2).

²⁸ "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387).

²⁹ Резолюции Генеральной Ассамблеи 47/226 от 30 апреля 1993 года и 36/130 от 14 декабря 1981 года.

³⁰ Соглашение между Швейцарской Конфедерацией и Всемирной торговой организацией в целях определения юридического статуса Организации в Швейцарии; заключено 2 июня 1995 года, вступило в силу 2 июня 1995 года (0.192.122.632).

³¹ См. www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/unge/gepri/mandir/mandi1.html.

Рекомендация 9

Руководящим органам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует обратить внимание властей принимающих стран на необходимость облегчения доступа к местным рынкам труда супругов сотрудников международных организаций посредством, в частности, предоставления им разрешений на работу или принятия аналогичных мер.

95. В целях решения вышеупомянутой проблемы некоторые организации общей системы Организации Объединенных Наций и Группа Всемирного банка использовали инициативный подход, предусматривающий учреждение программы обеспечения занятости супругов и мобильности персонала (ЗСиМП) – небольшой межучрежденческой инициативы Сети по вопросам людских ресурсов КСР, которая осуществляется во исполнение мандата, предусмотренного в рекомендательной записке ГООНВР о трудоустройстве супругов-эспатриантов. Кроме того, некоторые организации (например, ФАО) приняли на вооружение политику, предусматривающую предоставление супругам сотрудников возможность работать на них. Следуя этому примеру, организации, которые еще не сделали этого, могли бы рассмотреть возможность изменения внутренних правил, с тем чтобы отдавать предпочтение в процессе приема на работу не внешним кандидатам, а столь же высококвалифицированным кандидатам из числа супругов-эспатриантов в соответствии с пунктом III/16/d совместной рекомендательной записки о трудоустройстве супругов-эспатриантов.

96. Эта программа призвана помогать семьям эспатриантов обосноваться в их новом месте службы и содействовать супругам-эспатриантам в трудоустройстве. Одним из ключевых элементов этой программы является ее вебсайт, на котором размещается информация о возможностях трудоустройства; он предлагает также конкретную для каждой страны информацию по таким вопросам, как жилье, здравоохранение, обучение в школах и передвижение. Кроме того, в местах службы Организации Объединенных Наций и Группы Всемирного банка создаются местные ассоциации супругов-эспатриантов (ЛЕСА) под общим руководством их координаторов-резидентов и страновых групп ООН. Эти ассоциации помогают супругам решать их профессиональные проблемы, знакомят их с местной информацией и помогают семьям, переезжающим на новое место службы. Работа ЛЕСА координируется Всемирной ассоциацией супругов-эспатриантов (ГЕСА), которая базируется в Женеве и находится в ведении секретариата КСР³².

97. Оценка программы ЗСиМП, проведенная в конце 2009 года, позволила установить, что "в рамках программы проводится успешная работа по созданию существенного числа ЛЕСА, которые представляют около 55% нынешнего контингента международных сотрудников категории специалистов. ГЕСА провела также успешную работу по привлечению внимания к проблеме найма международных сотрудников категории специалистов и их удержания в местах службы, обеспечив ее учет на самых высоких уровнях в рамках системы ООН"³³. Вместе с тем эта оценка позволила выявить следующие проблемы:

³² Информация, содержащаяся в этом пункте, была взята с вебсайта по адресу: www.unstaffmobility.org.

³³ "An evaluation of the United Nations' DC&SM programme". UN DC&SM evaluation draft v3.

- количественные данные, касающиеся издержек, обусловленных неудовлетворенностью супругов, недостаточны. Многие из требуемых данных доступны, однако расчеты не произведены;
- ЛЕСА действуют в качестве добровольных организаций вне официальных границ присутствия ООН в том или ином месте службы; им зачастую не придается то значение, которого они заслуживают, и, к тому же, им присущ некоторый элемент неустойчивости, обусловленной сменой персонала;
- техническая инфраструктура весьма ограничена и не позволяет оказывать членам ЛЕСА надлежащие услуги.
- Организация Объединенных Наций не обеспечивает супругам постоянный доступ или поддержку в том, что касается возможностей повышения квалификации.

IV. Обеспечение баланса между работой и личной жизнью

A. Обеспечение баланса между работой и личной жизнью в системе Организации Объединенных Наций: нынешнее состояние и вызовы

98. Баланс между работой и личной жизнью в системе Организации Объединенных Наций понимается как определенный комплекс различных трудовых механизмов, преследующих цель создать более гибкие условия труда и – в качестве конечной цели – найти оптимальный баланс между работой и личной жизнью, который при этом содействовал бы повышению эффективности работы организаций. Некоторыми из наиболее распространенных вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, которые предусмотрены всеми организациями общей системы Организации Объединенных Наций, являются: гибкий график работы, отпуск по беременности и родам, предоставление отцу отпуска по уходу за ребенком и отпуск по семейным обстоятельствам. Однако, как указывается в приложении II, организации предусматривают и многие другие варианты.

99. Некоторые исследования, проведенные среди корпораций, позволили сделать вывод о том, что надлежащий баланс между работой и личной жизнью за счет использования систем гибкого графика работы приводит к повышению заинтересованности персонала и производительности труда за счет снижения операционных расходов³⁴.

100. Однако соображения, касающиеся гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, отнюдь не являются самыми важными причинами, по которым те или иные лица пытаются устроиться на работу в системе Организации Объединенных Наций, что нашло отражение в результатах обследования, проведенного КМГС в 2008 году среди персонала по вопросам набора и удержания кадров (ICSC/67/CRP.9; см. таблицы в пунктах 13, 20 и 21). Более того, в списке 17 различных причин, по которым люди желают устроиться на работу в систему Организации Объединенных Наций,

³⁴ Clutterbuck, D., (2003) "Managing work-life balance: a guide for HR in achieving organizational and individual change", Chartered Institute of Personnel and Development, London, UK.

они числятся среди наименее важных; кроме того, их относительно несущественная важность снижается по мере повышения возраста кандидатов, желающих работать в системе. Такую же картину можно наблюдать и в случае причин, по которым сотрудники желают остаться работать; соображения, касающиеся гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, также относятся к числу наименее важных, хотя их относительная важность выше в случае действующих сотрудников, чем в случае внешних кандидатов. Анализ различных ответов на этот же вопрос показывает отсутствие существенных различий между мужчинами и женщинами, в то время как в зависимости от возраста и категории сотрудников такие различия появляются. Соображения, связанные с балансом между работой и личной жизнью приобретают, судя по всему, большее значение среди респондентов, относящихся к категории общего обслуживания.

101. Сеть по вопросам людских ресурсов на своей летней сессии в 2007 году решила поручить секретариату КСР прибегнуть к услугам консультанта с целью проанализировать проблемы гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни в системе Организации Объединенных Наций, в том числе составить перечень совместных и индивидуальных мероприятий по сочетанию служебных обязанностей и личной жизни, которые проводятся в рамках системы. Всесторонний доклад³⁵ по этому вопросу был подготовлен и рассмотрен Сетью по вопросам людских ресурсов весной 2008 года; после этого организации провели совещание в целях обсуждения доклада и содержащихся в нем рекомендаций относительно учреждения глобальной рабочей группы по вопросам баланса между работой и личной жизнью.

102. Доклад по этому вопросу содержит подробные данные о нынешнем состоянии политики в области гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни и об использовании различных вариантов в рамках системы Организации Объединенных Наций. В нем выделяются некоторые проблемы, подтвержденные Инспекторами на встречах с группами сотрудников, организованных в ходе их миссий на места, и имеющие прямое отношение к общесистемной концепции, например такие, как необходимость унификации вариантов обеспечения баланса между работой и личной жизнью на местном уровне, с тем чтобы избежать ненужной конкурентной борьбы за привлечение одних и тех же сотрудников между организациями, предлагающими им различные пакеты льгот в одном и том же месте службы.

103. В этом докладе делается вывод о том, что "с учетом самых разнообразных мандатов, миссий, организационных и общесистемных целей и стратегий в области людских ресурсов практически невозможно обеспечить какой-либо единый стандарт, который можно было бы применить к программам гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни и обеспечения благополучия сотрудников... Вместе с тем для того, чтобы обеспечить справедливые условия для персонала в местах службы в различных точках мира, развивать систему межучрежденческой мобильности и реализовать на практике концепцию "Единство действий", необходимо проводить работу по согласованию и координации". В конечном итоге в нем организациям предлагаются три различных набора вариантов обеспечения баланса между работой и личной жизнью, определенных в докладе как минимальный, средний и "золотой" стандарты. Для удобства в приложении II указаны варианты, включенные в каждый стандарт.

³⁵ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system", (CEB/2008/HLCM/HR/11 Rev 1).

104. Идея, на которой строятся эти три стандарта, заключается в том, что минимальный стандарт представляет собой варианты, которые должны в обязательном порядке обеспечиваться организациями на основе законодательства или устава; что касается среднего стандарта, то он отражает политику, используемую организациями, которые ориентированы на работу на местах. Золотой стандарт отражает дополнительно политику, которая не является обязательной, но считается эффективной. На последующих совещаниях рабочей группы по вопросам баланса между работой и личной жизнью концепция трех стандартов была дополнительно пересмотрена и участники высказали мысль о том, что, поскольку большинство организаций уже соблюдают минимальный стандарт, который в большинстве случаев носит обязательный характер в рамках всей системы, будет достаточным иметь только два набора вариантов вместо трех. В последнем предложении первый стандарт будет представлять собой сочетание минимального и среднего стандартов, а за второй стандарт можно принять нынешний золотой стандарт.

105. Инспекторы считают, что число вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, которые существуют в настоящее время, относительно хорошо охватывает потребности сотрудников в более гибких условиях работы. Этот вопрос, по их мнению, сводится не к выбору вариантов, а к тому, как они применяются на практике. Что касается использования стандартов, описанных выше, то все организации приняли самый простой вариант, который подразумевает применение базового стандарта, действующего в рамках всей системы, в сочетании со вторым факультативным стандартом, который будет включать в себя остальные варианты обеспечения баланса между работой и личной жизнью, которые можно было бы выбрать на месте и в индивидуальном порядке в целях удовлетворения конкретных потребностей сотрудников и организаций; эта мера позволила бы свести до минимума проблему конкуренции между организациями, претендующими на одних и тех же сотрудников, как об этом говорится в предыдущих пунктах, и обеспечить в то же время некоторую гибкость.

106. В качестве предпосылки надлежащего применения вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни Инспекторы подчеркивают важное значение формирования культуры, ориентированной на конкретные результаты. Этот вопрос ставится также в докладе КСР "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" ("Обеспечение баланса между работой и личной жизнью в организациях системы Организации Объединенных Наций") (СЕВ/2008/HLCM/HR/11 rev 1). Центральное место в культуре, ориентированной на конкретные результаты, отводится компонентам отдачи и результатов; где и как это достигается – второстепенные факторы. Однако степень осознания и применения инициатив, ориентированных на конкретные результаты, руководством организаций не одинакова, причем не только в рамках всей системы, но и зачастую в рамках одной и той же организации, что, судя по всему, создает одну из самых важных проблем в деле гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, выявленных Инспекторами: существенный дисбаланс в осуществлении программ гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников среди и в рамках организаций.

107. Миссии на места позволили подтвердить разноречивость в осуществлении программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью. Инспекторы отметили, что в некоторых местах службы варианты гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников были введены в

действие лишь по прошествии нескольких лет после их введения в практику в штаб-квартирах. Решение о том, какие варианты доступны в данных местах службы, зачастую принимается местным руководством. В случае использования нескольких вариантов гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни решающую роль также играет место службы, поскольку некоторые варианты, например работа на дому, могут подойти только в некоторых точках; таким образом, решение о том, какие варианты следует использовать в данной точке, должно приниматься на местном уровне по результатам соответствующих консультаций между персоналом и администрацией.

108. Для того чтобы лучше выяснить потребности персонала, некоторые руководители налаживают в этом случае необходимый диалог, в том числе путем проведения обследований, предлагая те варианты гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни, которые, по мнению всех сторон в данном месте службы, являются наиболее подходящими; другие выбирают варианты обеспечения баланса между работой и личной жизнью на произвольной основе. Некоторые организации открыто признают, что "вышестоящие должностные лица испытывают трудности с более широким использованием гибких графиков работы в своих департаментах"³⁶. В этой связи Инспекторы хотели бы еще раз обратить внимание на роль служб управления людскими ресурсами и на их обязанность гарантировать одинаковое осуществление политики в области управления людскими ресурсами в рамках данной организации.

109. И последнее, но немаловажное: программы гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни должны также предусматривать механизмы мониторинга, отчетности и оценки осуществления. Конечной целью программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью является повышение эффективности работы организаций посредством повышения уровня удовлетворенности персонала. В этой связи для определения степени достижения этой цели и связанных с этим расходов нужна соответствующая качественная оценка данной программы.

110. В этом плане Инспекторы сделали вывод о том, что в настоящее время есть возможности для прогресса с учетом того, что "ПРООН является единственной организацией, в которой действует конкретное подразделение по вопросам благополучия персонала с отдельным бюджетом для ее деятельности в рамках этого проекта. Это представляет собой хорошую отправную точку для калькуляции расходов на осуществление некоторых программ гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни и обеспечения благополучия персонала, но этого недостаточно для проведения объективного анализа затрат и выгод в рамках системы ООН"³⁷. Для того чтобы полностью оценить преимущества, Инспекторы настоятельно рекомендуют организациям включить компонент анализа затрат и выгод – как качественного, так и количественного – в качестве неотъемлемой части в их программы гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников.

³⁶ Flexible Working Arrangements at the United Nations; paragraph 10. Результаты обследования персонала, проведенного по интранету Секретариата ООН (iseek) в 2009 году Канцелярией Специального советника Генерального секретаря по гендерным вопросам и улучшению положения женщин (КССГВ).

³⁷ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" (CEB/2008/HLCM/HR/11 Rev 1).

111. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность организаций общей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует систематически оценивать эффективность программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью на периодической основе и включать, в частности, анализ затрат и выгод, связанных с такими программами, в их регулярные доклады о результатах работы.

В. Медицинские соображения и соображения, связанные с состоянием здоровья сотрудников

112. Соображения, связанные с состоянием здоровья сотрудников, должны являться неотъемлемой частью политики в области мобильности персонала. Инспекторы провели встречи с руководителями медицинских служб с целью ознакомиться с их мнениями по нынешним схемам мобильности персонала и гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников. Инспекторы разделяют мнения, изложенные ниже, и поддерживают предложения, выдвинутые, в частности, Отделом медицинского обслуживания (ОМО) Секретариата Организации Объединенных Наций. Однако они выражают беспокойство по поводу того, что, как они выяснили, в ходе разработки Секретариатом политики в области мобильности персонала консультации с медицинскими службами не проводились, и подчеркивают важное значение систематического включения медицинских вопросов в нынешние и будущие схемы мобильности персонала и гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников.

113. Когда медицинские службы проводят освидетельствование на предмет пригодности того или иного кандидата, они оценивают состояние его здоровья и способности с учетом описания предусмотренной должности и с учетом условий будущего места службы. Если одно из требований заключается в том, что сотрудник должен быть мобильным и способным работать в течение своей профессиональной деятельности в самых разных местах службы, в том числе с трудными условиями, то это оказывает существенное влияние на медицинские стандарты, которые должны применяться в таком случае. В этом смысле медицинские службы обращают внимание на то, что в содержании описания должностных функций чаще всего не хватает физических и географических требований, касающихся будущей работы.

114. Могут быть случаи, когда тот или иной кандидат на данную должность может подходить для работы в штаб-квартире, но по медицинским соображениям не может работать в тех районах, в которых материально-техническая база медицинского обслуживания ограничена. В таких случаях процедура определения пригодности по медицинским соображениям должна проводиться на совместной основе между медицинскими службами и руководством служб людских ресурсов; при этом медицинские службы определяют возможности и ограничения, а службы людских ресурсов устанавливают, можно ли согласиться с такими ограничениями или нет. В этой связи концепция ограниченной мобильности, в частности по медицинским

соображениям, должна быть уточнена в большинстве действующих в настоящее время схем мобильности, включая механизмы межучрежденческой мобильности.

115. Если кандидаты могут быть лишены возможности трудоустройства (или возможности горизонтального перемещения/повышения по службе) по медицинским соображениям, то в этом случае необходимо рассмотреть воздействие этого решения на продвижение по службе и возможность выдвижения претензий по факту "медицинской дискриминации" и разработать соответствующую политику.

116. Организация Объединенных Наций недавно подписала Конвенцию о правах инвалидов. Это оказывает существенное воздействие на многие вопросы, включая способы, с помощью которых ООН регулирует пособия по инвалидности, расторжение контрактов по состоянию здоровья и требования в отношении мобильности. И в этом случае процесс трудоустройства, включая схемы мобильности, диктует необходимость взаимодействия между медицинскими службами и руководством служб людских ресурсов; при этом медицинские службы определяют способности и возможные потребности в создании соответствующих условий в месте работы, а службы людских ресурсов устанавливают, могут ли такие потребности быть удовлетворены на разумных основаниях или нет.

117. Инспекторы полагают, что медицинские службы должны активнее участвовать в разработке и осуществлении соответствующей политики в области управления людскими ресурсами, в том числе на общесистемном уровне. Медицинские службы способны помочь руководству, которое отвечает за управление кадровыми ресурсами, принимать более эффективные и более обоснованные решения в отношении мобильности персонала. Примером передовой практики в этом плане может служить ОМО, который в настоящее время разрабатывает методику психосоциальной оценки до приема на работу, призванную выявлять тех сотрудников, которые, возможно, менее выносливы в случае работы в трудных условиях и в большей степени подвержены стрессу и его последствиям. Цель заключается не столько в том, чтобы не допустить то или иное лицо к работе, сколько в том, чтобы выявить возможности для повышения эффективности и целенаправленности мер по обеспечению готовности к миссии и предупредить обслуживающий медицинский персонал миссии о сотрудниках, которые, возможно, будут нуждаться в упреждающей помощи.

118. Медицинские службы должны играть более важную роль в поддержке программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью и по другим аспектам психосоциального здоровья и благополучия. К сожалению, руководство работой психосоциальных служб в системе Организации Объединенных Наций, в том числе консультационных служб, не осуществляется в соответствии с какой-либо единой политикой или схемой управления. Эта проблема (неспособность должным образом организовать работу медицинских служб) не ограничивается лишь психосоциальными вопросами; фактически в ООН полностью отсутствует какая бы то ни было политика в области гигиены труда и безопасности.

119. Руководство медицинских служб старшего звена осведомлено об этой ситуации и стремится ее исправить с помощью соответствующей программы, призванной стимулировать и кардинальным образом изменить то, каким образом ООН воспринимает систему медицинской помощи и реализует ее на практике. В этой связи недавно на рассмотрение КВУУ был представлен

документ, в котором подробно излагается эта ситуация и описывается новая концепция³⁸. С помощью этого документа Рабочая группа директоров медицинских подразделений Организации Объединенных Наций заявила о своей растущей обеспокоенности по поводу нынешней способности системы Организации Объединенных Наций предохранять, беречь и контролировать здоровье своих сотрудников, добавив при этом, что "это в особенности относится к тем сотрудникам, которым приходится работать в местах службы с трудными условиями и в контексте стратегического перехода Организации Объединенных Наций на систему мобильности и расширения присутствия на местах"³⁹.

120. Инспекторы хотели бы обратить внимание организаций общей системы Организации Объединенных Наций на тревожный заключительный вывод, содержащийся в вышеупомянутом документе: "Директоры медицинских подразделений системы ООН выражают глубокое беспокойство по поводу нынешнего состояния гигиены труда и безопасности в системе ООН и считают работу по переоценке, реструктуризации и переориентации медицинских служб абсолютным приоритетом"⁴⁰.

V. Заключение

121. Как правило, признается, что схема структурированной мобильности может повысить потенциал персонала, позволив ему приобрести более богатый опыт. Однако организациям следует выйти за рамки этого широко принятого стереотипного мышления; мобильность не должна быть самоцелью⁴¹. Мобильность персонала – ключевой инструмент достижения целей организаций; исключительно важно принимать меры там, где нужны услуги организаций, и реагировать на чрезвычайные ситуации или глобальные вызовы; кроме того, по мнению Инспекторов, усиление общесистемной мобильности позволит персоналу лучше понять сложности и особенности различных организаций системы и тем самым внести свой вклад в реализацию инициативы "Единство действий".

122. Инспекторы полагают, что мобильность персонала должна преследовать определенную цель: более эффективно удовлетворять потребности организаций, в данном случае потребности системы, с надлежащим учетом потребностей персонала. Только надлежащее совмещение потребностей организаций и персонала может гарантировать создание прочной основы для успешной разработки и осуществления инициатив в области мобильности персонала и гармоничного совмещения служебных обязанностей и личной жизни сотрудников.

123. В настоящее время движущей силой межучрежденческой мобильности является индивидуальная инициатива сотрудников, а не целенаправленная работа организаций, которым следует принять упреждающие меры и разработать новые схемы мобильности по согласованию с персоналом. Серьезнейшая трудность, которую необходимо преодолеть, заключается в необходимости согласования различных видов практики и инструментов в рамках всей системы, с тем чтобы положения и правила были общими для всех

³⁸ "Healthcare and its management in the United Nations System" (CEB/2009/HLCM/32).

³⁹ Ibid, para. 1.

⁴⁰ Ibid, para. 13.

⁴¹ A/55/253, приложение III, пункт 5 а).

организаций. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что определенный прогресс достигнут и что организации продолжают продвигаться вперед по пути к необходимому согласованию практики в различных областях; они призывают их продолжать эту работу более быстрыми темпами с учетом стратегической важности концепции "Единство действий".

Приложение I

Данные о мобильности персонала за 2007, 2008 и 2009 годы

Организации	2007 год							2008 год							2009 год						
	Внутриучрежденческая мобильность				Межучрежденческая мобильность			Внутриучрежденческая мобильность				Межучрежденческая мобильность			Внутриучрежденческая мобильность				Межучрежденческая мобильность		
	ШК из	ШК в	П - П	Итого	Из	В	Итого	ШК из	ШК в	П - П	Итого	Из	В	Итого	ШК из	ШК в	П - П	Итого	Из	В	Итого
	[1]	[2]	[3]					[1]	[2]	[3]					[1]	[2]	[3]				
ООН	24	53	227	304	71	71	142	36	64	326	426	52	111	163	113	180	240	533	54	106	160
МАГАТЭ	4	3	д/н	7	3	4	7	4	6	д/н	10	5	3	8	5	8	д/н	13	1	15	16
ИКАО	2	3	1	6		3	3	4		1	5	4	3	7	д/н	1	2	3	3	6	9
МОТ	12	14	3	29		2	2	8	12	7	27	6	3	9	22	29	40	91	2	0	2
ПРООН [6]	31	43	247	321	57	38	95	40	46	329	415	47	54	101	43	43	294	380	23	26	49
ЮНИСЕФ				121	78	5	83				178	43	27	70					45	30	75
ЮНИДО	13	7	3	23	3	2	5	5	1	1	7		1	1	3	3	1	7	3	3	6
ВПС				0			0				0			0				0			0
ВПП	42	75	198	315	23	4	27	54	68	218	340	34	3	37	59	54	224	337	20	8	28
ЮНЕСКО	12	10	27	49	5	3	8	20	7	33	60	4	4	8	15	9	24	48	2	8	10
ВОЗ [9]	1 076			1 076		1	1	370			370		3	3	410	49		459	2	4	6
ФАО	34	10	33	77	1		1	20	6	26	52	1		1	16	7	26	49			0
МСЭ				0	1		1				0	1	5	6	1			1		3	3
ИМО [8]																					
ЮНФПА	7	5	18	30	7	6	13	19	22	69	110	3	6	9	30	11	64	105	3	10	13
УВКБ	71	59	343	473	32	1	33	91	70	368	529	23	4	27	64	102	327	493	16	3	19
БАПОР	7	3	4	14	2	6	8	1	1		2	5	3	8	3	2	3	8	4	6	10
ВОИС [7]					3	2	5	1			1	1		1	д/н	д/н	д/н		д/н	д/н	
ВМО				0	1	4	5				0	2	1	3	1			1	1	3	4
ЮНВТО				0			0				0			0	0			0			0
	439							462							410						

Пояснения:

д/н: данных нет.

[1] ШК из: Сотрудники категории специалистов – перемещение из штаб-квартиры в места службы вне штаб-квартиры в рамках организации.

- [2] ШК в: Сотрудники категории специалистов – перемещение из мест службы вне штаб-квартиры в штаб-квартиру в рамках организации.
- [3] П-П: Перемещение сотрудников из одного места службы в полевых условиях в другое место службы в полевых условиях в рамках организации.
- [4] Уход из организации: сотрудники категории специалистов, которые перешли в другую организацию системы ООН.
- [5] Приход в организацию: сотрудники категории специалистов, которые перешли из другой организации системы ООН.
- [6] ПРООН: дезагрегированные данные по внутриучрежденческой мобильности отсутствуют (данные за 2007 и 2008 годы взяты из обследования КМГС), данные по внутриучрежденческой мобильности за 2009 год еще не представлены.
- [7] Данные за 2007 и 2008 годы по этим организациям были взяты из доклада КМГС, но еще не подтверждены; данные за 2009 год также еще не представлены.
- [8] В обследовании КМГС данных по ИМО нет; организация также не представила данные.
- [9] Цифры за 2007 год гораздо выше цифр за другие годы с учетом того факта, что ВОЗ не смогла более точно определить различные категории за этот год в связи с введением новой Глобальной системы управления (ГСУ); по этой причине эта цифра включает в себя все новые назначения за указанный период, в том числе новые назначения в рамках программ в штаб-квартире, а не только переход из штаб-квартиры в один из регионов ВОЗ.

Приложение II

Программы обеспечения баланса между работой и личной жизнью в организациях общей системы Организации Объединенных Наций (2008 год)

	ПРООН	ООН	ЮНФЛА	ВОЗ	ЮНЕСКО	ВПП	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНЭЙДС	МСЭ	МОТ	МАГАТЭ	ВОИС	ФАО	ЮНОПС	ЮНВТО	БАПОР	ЮНИДО	ВМО	ВПС	ИКАО	
Гибкий график																						
Совместная работа																						
Неполный рабочий день																						
Сжатая рабочая неделя																						
Работа на дому																						
Отпуск по семейным обстоятельствам – оплачиваемый																						
Отпуск по семейным обстоятельствам – неоплачиваемый																						
Отпуск по беременности и родам																						
Отпуск отцу по уходу за ребенком																						
Отпуск работникам, усыновившим ребенка																						
Отпуск по уходу за детьми																						
Отпуск на родину																						
Отпуск по соображениям гуманности																						
Оплата/компенсация сверхурочных																						
Перерыв на кормление грудью																						
Пособие на поездку с ребенком																						
Штатный консультант или служба СОС																						
Омбудсмен																						
Курс снятия стресса																						
Базовая подготовка по безопасности																						
Отдых и восстановление сил																						
Отпуск в связи с пандемией																						
Варианты продвижения по службе																						
Меры поддержки в связи с притеснениями на службе и сексуальными домогательствами																						

	ПРООН	ООН	ЮНФПА	ВОЗ	ЮНЕСКО	ВПП	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНЭЙДС	МСЭ	МОТ	МАГАТЭ	ВОИС	ФАО	ЮНОПС	ЮНВТО	БАПОР	ЮНИДО	ВМО	ВПС	ИКАО
Инициативы по совмещению работы/личной жизни																					
"ООН с нами"/ВИЧ на рабочем месте																					
Гимнастика на работе или вне работы																					
Кампании здоровья																					
Занятость супругов и мобильность персонала																					
Поддержка в получении разрешений на работу																					
Семейное событие																					
Учреждения по уходу за детьми																					
Обследования персонала																					

Источник: Chief Executives Board for Coordination, "Work/Life balance in the organizations of the United Nations System", СЕВ/2008/HLСМ/HR/11– rev 1, 28 August 2008 (обновленный вариант, содержащий новую информацию, полученную от организаций – участников ОИГ).

Приложение III

Обзор действий, которые надлежит предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ JIU/REP/2010/8

Доклад	Наименование отдачи	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы												Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	КСР	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ	
Доклад	К действию	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Для информации																										
Рекомендация 1	с												И														
Рекомендация 2	с												И														
Рекомендация 3	с												И														
Рекомендация 4	с	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5	с	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 6	с												И														
Рекомендация 7	с												И														
Рекомендация 8	е												И														
Рекомендация 9	о	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 10	g	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом.
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
 Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества;
d: усиление контроля и соблюдения требований; **e:** повышение эффективности; **f:** значительная финансовая экономия
g: повышение результативности; **o:** прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.